Bismarcks Anschauungen über Volksvertretung.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Ilse Steil

Gerichtsreferendarin aus Völklingen (Saar).

Marburg

1939

Druck von Hermann Kaatzer in Aachen.

Bismarcks Anschauungen über Volksvertretung.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Jlse Steil

Gerichtsreferendarin aus Völklingen (Saar).

Marburg

1939

Druck von Hermann Kaatzer in Aachen.

Als Dissertation von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät angenommen am 21. Dezember 1938.

Berichterstatter: Professor Dr. Herrfahrdt.

Mitberichterstatter: Professor Dr. Bredt.

Tag der mündlichen Prüfung: 19. und 21. Dezember 1938.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen lieben Eltern!

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547922_0098

Inhalt.

Seite

Kapitel I. Bismarcks Stellung zur Volksvertretung von Beginn seiner politischen Laufbahn bis zu den Frankfurter Jahren . . 1

Kapitel II. Bismarcks Anerkennung der Repräsentativvertretung in ihrer verfassungsmäßigen Form 6

Kapitel III. Die Entwicklung des Planes eines gesamtdeutschen Parlaments und die Motive Bismarcks für die Annahme des allgemeinen Wahlrechts 10

Kapitel IV. Bismarck und der Reichstag.

§ 1 Die Stellung des Reichstags nach positivem Verfassungsrecht 19

§ 2 Bismarcks Unzufriedenheit mit dem Reichstag und seine Bemühungen um eine Volksvertretung auf berufsständischer Grundlage 25

§ 3 Systematische Zusammenfassung 44

Zusammenfassung und Schluß 50

Literaturverzeichnis.

Bismarck, O. v., Die gesammelten Werke (Friedrichsruher Ausgabe) 1924 f.
I. Band 1—6c: Politische Schriften, ed. Petersdorff.
II. Band 7—9: Gespräche, ed. Andreas.
III. Band 10—13: Reden, ed. Schüssler.
IV. Band 14, 1 und 2: Briefe, ed. Windelband und Frauendienst.
V. Band 15: Erinnerung und Gedanke, ed. Ritter und Stadelmann.

Augst, R., Bismarcks Stellung zum parlamentarischen Wahlrecht, Leipzig 1917.

Brandenburg, E., Die Reichsgründung, II. Band, Leipzig 1922.

Bismarckjahr, Das, eine Würdigung Bismarcks und seiner Politik in Einzelschilderungen, herausgegeben von M. Lenz und E. Marcks, Hamburg 1915.

Binding, K., Deutsche Staatsgrundgesetze, Heft I, 6. Auflage 1912.

Curtius, J., Bismarcks Plan eines deutschen Volkswirtschaftsrates, Historisch-politische Studie, Heidelberg 1919.

— Der preußische Volkswirtschaftsrat in „Wirtschaftliche Nachrichten aus dem Ruhrbezirk", 2. Jahrg. 1921, S. 593 f.

Demmler, F., Bismarcks Gedanken über Reichsführung, in Tübinger Abhandlungen für öffentliches Recht, Heft 36, 1934.

Goldschmidt, H., Das Reich und Preußen im Kampf um die Führung, Berlin 1931.

Herrfahrdt, H., Das Problem der berufsständischen Vertretung von der französischen Revolution bis zur Gegenwart, Stuttgart-Berlin 1921.

— Werden und Gestalt des Dritten Reiches, 1933.

Hintze, O., Bismarcks Stellung zur Monarchie und zum Beamtentum, abgedruckt in Das Bismarckjahr, Hamburg 1915.

Hofmann, H., Fürst Bismarck (1890—1898) 2 Bd. Stuttgart-Berlin 1913.

Kaufmann, E., Bismarcks Erbe in der Reichsverfassung.

Kendell, R. v., Fürst und Fürstin Bismarck, Berlin-Stuttgart 1902.

Marzisch, K., Die Vertretung der Berufsstände als Problem der Bismarckschen Politik, Dissertation Marburg 1934.

Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Aufl. München und Leipzig 1914.

Rössle, Ständestaat und politischer Staat.

Rothfels, H., Otto v. Bismarck — Deutscher Staat — München 1925.

Schmitt, C., Staatsgefüge und Zusammenbruch des Zweiten Reiches, Hamburg 1934.

Weber, M., Politische Schriften, 1920 („Das Erbe Bismarcks").

Zechlin, E., Bismarcks Stellung zum Parlamentarismus bei der Gründung des Norddeutschen Bundes, Heidelberg, ungedr. Dissertation 1922.

— Staatsstreichpläne Bismarcks und Wilhelms II., Stuttgart 1929.

— Zur Kritik und Wertung des Bismarck-Reiches, abgedr. in Neue Jahrbücher für Wissenschaft und Jugendbildung, 10. Jahrgang, Heft 6, 1934.

Zierkusch, J., Politische Geschichte des neuen deutschen Kaiserreiches, Bd. II: Das Zeitalter Bismarcks, Frankfurt 1925.

Kapitel I.

Bismarcks Stellung zur Volksvertretung von Beginn seiner politischen Laufbahn bis zu den Frankfurter Jahren.

„Mir hat immer als Ideal eine monarchische Gewalt vorgeschwebt, welche durch eine unabhängige, nach meiner Meinung ständische oder berufsgenossenschaftliche Landesvertretung soweit kontrolliert wäre, daß Monarch oder Parlament den bestehenden gesetzlichen Rechtszustand nicht einseitig, sondern nur communi consensu ändern können, bei Öffentlichkeit oder öffentlicher Kritik aller staatlichen Vorgänge durch Presse und Landtag“ [1].

Mit diesen Worten hat Bismarck in seinen „Gedanken und Erinnerungen“ seine Grundauffassung über Aufgaben und Bedeutung einer Volksvertretung im Rahmen des Staatsganzen umschrieben. In der Wirklichkeit der politischen Praxis Bismarckscher Staatsgestaltung ist dieser Gedanke freilich nicht immer in seiner ursprünglichen Klarheit zum Ausdruck gelangt, vielmehr erscheint er — je nach den gegebenen Mitteln und Möglichkeit der wechselnden realpolitischen Lage — unter verschiedenartigster Gestalt, die vielfach gerade die Eigenart der ursprünglichen Konzeption nur unvollkommen erkennen läßt. — In der vorliegenden Arbeit soll der Versuch unternommen werden, diesen durch die Mannigfaltigkeit äußerer Formen häufig überdeckten Grundgedanken in seiner Eigenart herauszuarbeiten und in seiner geschichtlichen Bedeutung zu erhellen. Dabei wird insbesondere die Frage der berufsständischen Vertretung und die Mittel und Wege, auf denen Bismarck sie praktisch zu lösen versuchte, eingehender zu behandeln sein, — liegt doch gerade hier ein Problem, dem auch heute wieder bei der Neugestaltung unseres Staatsaufbaues eine nicht unwesentliche Bedeutung zukommt, und das daher auch in der Gegenwart unmittelbares Interesse beansprucht.

[1]) Gedanken und Erinnerungen (W. 15, S. 15).

Die weltanschaulichen Voraussetzungen für die Stellungnahme Bismarcks gegenüber der Volksvertretung liegen begründet in der Eigenart der durch die Tradition seines Standes geformten politischen Grundauffassung, in der sich ritterschaftlich-ständische Überlieferungen und preußisch-monarchisches Staatsbewußtsein in eigenartiger Weise durchdrangen[2]. Sie wurzelt in jener politischen Denkweise, die den Staat begreift als ein in die Vielheit seiner Stände — des Adels auf der einen —, des Bürger- und Bauerntums auf der anderen Seite — gegliedertes Ganzes, das durch die Person des Monarchen, Heer und Beamtentum zur politischen Einheit zusammengefügt wurde. Wie die meisten seiner adeligen Standesgenossen so sah auch Bismarck in der Landesvertretung dasjenige Organ, das berufen sein sollte, gegenüber dem Inhaber der Staatsgewalt die wirtschaftlichen und sozialen Interessen der einzelnen Stände, vornehmlich aber die des grundbesitzenden Adels zur Geltung zu bringen[3]. Ausbau und Zusammensetzung einer solchen Landesvertretung dachte sich Bismarck wohl nach Art des in Preußen seit 1847 bestehenden Vereinigten Landtags — jedoch in einer Form, die der durch die wachsende Industrialisierung veränderten sozialen Struktur des Volkes Rechnung trug; daher sollte außer den bisherigen 3 Ständen: Ritter, Bürger und Bauern — auch noch der vierte Stand der „besitzlosen Proletarier" zur Vertretung zugelassen sein. Die rechtlichen Funktionen des Landtags sollten im wesentlichen darin bestehen, die Krone bei allen wichtigen Fragen zur Gesetzgebung zu beraten — vor allem aber — und darin sah Bismarck ihre eigentliche politische Aufgabe — durch Kritik und Kontrolle der Regierung etwaige Versuche absolutistischen Machtmißbrauchs seitens Krone und Bürokratie zu verhüten[4]. Im übrigen sollte die

[2]) Zu den folgenden Ausführungen vergl. R, Augst: Bismarcks Stellung zum parlamentarischen Wahlrecht, S. 9 ff. und H. Herrfahrdt: Das Problem der berufsständischen Vertretung, S. 59 ff.

[3]) Wesentlich für die Auffassung Bismarcks ist, daß er die Stände als Träger selbständiger Rechte, aber als der Krone untergeordnete Gewalten auffaßt. Hierüber im Zusammenhang s. Kap. IV, § 3 der Arbeit.

[4]) „Kritik der Regierung in Parlament und Presse, um die Regierung vor schädlichen Einflüssen (Weiber, Höflinge, Streber und Phantasten) zu bewahren und Mißgriffe zu korrigieren". (Ged. und Er. S. 15).

Landesvertretung nur diejenigen Rechte besitzen, die ihr die Krone freiwillig verlieh; ihr Wirkungskreis also nur soweit reichen, als sich mit der Freiheit und Unabhängigkeit der Regierung vereinbaren ließ. Von diesem Gedanken ausgehend, lehnte daher Bismarck die namentlich von den liberalen Abgeordneten geforderte Erweiterung der ständischen Rechte des Landtages im Sinne einer gesteigerten Einflußnahme auf den wichtigsten politischen Gebieten auf das entschiedenste ab[5] und damit auch jene auf Grund des in Preußen durch die Märzrevolution eingeführten konstitutionellen Verfassungssystems bestehende Repräsentativvertretung. Maßgebend für seine ablehnende Haltung gegenüber dem Landtag in den nun folgenden Jahren ist zunächst die Überzeugung, daß ein auf dem Prinzip der Volkssouveränität aufgebautes Parlament mit seinem Anspruch auf Teilnahme an der politischen Willensbildung eine Gefahr bilde für die Unabhängigkeit der politischen Führung im Inneren und damit für die Machtstellung Preußens nach außen hin. Daher war sein Bestreben in den folgenden Jahren des Kampfes im wesentlichen darauf gerichtet, die Bedeutung des Landtags als politisch mitbestimmender Körperschaft nach Möglichkeit auszuschalten, vor allem auf den Gebieten, von denen aus ein Vorstoß des Parlaments in den Bereich der Exekutive am ehesten gelingen konnte: der Finanzgesetzgebung und des Heerwesens[6]. In dem er — unter Berufung auf die Verfassung

---

[5]) Rede vor dem Vereinigten Landtag vom 1. Juni 1847 (Bd. X, S. 5-6), und 2. April 1848 (Bd. X, S. 16).

[6]) Als in der Sitzung vom 24. September 1849 die Liberalen den Antrag stellten, von Art. 108 der Preuß. Verf. den ersten Satz zu streichen, was praktisch ein Steuerverweigerungsrecht der Kammer bedeutet hätte, — sprach sich B. dagegen aus, — fast mit den gleichen Argumenten, mit denen er später seine berühmt gewordene Lückentheorie begründete. — Die Erkenntnis, daß sich gerade hier die Frage nach der politischen Führung und damit die Lebensfrage des Königstums überhaupt entschied, hat er damals mit folgenden Worten zum Ausdruck gebracht: „Es liegt auf der Hand, daß dadurch (durch die Abänderg. des Art. 108) der Schwerpunkt der Gewalt, die ganze Staatsgewalt selbst, von der Krone auf die Kammern und deren Majorität übergehen würde, und daß der Krone nicht viel mehr übrig bleiben

selbst — gerade hier der Volksvertretung die letzte politische Entscheidung absprach, lehnte er zugleich eine der Grundforderungen der liberalparlamentarischen Verfassung ab: nämlich die nach Gleichberechtigung zwischen Parlament und Regierung zu Gunsten einer Vormachtstellung der Krone. Mit ähnlichen Erwägungen begründete er seine Abneigung gegen die Verfassung der Paulskirche und damit gegen den Vorschlag einer allgemeinen deutschen Nationalrepräsentation[7]. Eine Verfassung, die den König zwang, „seine Krone als Lehen aus der Hand der Volksvertretung entgegen zu nehmen“[8], erschien ihm als Mittel zur Lösung der deutschen Frage ungeeignet. So sah auch er in einem Gesamtdeutschen Parlament nicht die Verkörperung des nationalen Einheitswillens als vielmehr den Träger des demokratischen Gedankens, was für ihn gleichbedeutend war mit Revolution und Auflösung jeder staatlichen Ordnung überhaupt[9]. „Der deutsche Gedanke in der schwarz-rot-goldenen Verbrämung bedeutete für Bismarck damals in erster Linie die verhaßte Demokratie, während die monarchische die schwarz-weiße Fahne war.“[10]

Der zweite Grund für die ablehnende Haltung Bismarcks gegenüber dem Landtag liegt in seiner Kritik an dessen gegenwärtiger Zusammensetzung auf Grund des parlamentarischen Wahlrechts[11]. Weder das System der reinen Kopfzahlwahlen, das jedem Einzelnen ohne Rücksicht auf seinen Bildungsgrad und seine sachliche und politische Befähigung das Recht auf Repräsentation zusprach, vermochte Bismarck, ebenso wenig wie das preußische Dreiklassenwahlrecht als geeignete Grundlage

würde, als sich der Vollziehung der Kammerbeschlüsse zu fügen.“ Rede vom 24. September 1849 (W. 10, S. 41 ff.), ferner Rede vom 24. Februar 1851 (W. 10, S. 119).

[7]) Rede vom 21. April 1849 (W. 10, S. 27 ff.)

[8]) Rede vom 21. April 1849 a. a. O.

[9]) Ebenso lehnte B. die Erfurter Unionverfassung als eine „schmachvolle Verbindung mit der Demokratie“ ab. Rede vom 3. Dezember 1851 (W. 10, S. 165).

[10]) Hintze, Bismarcks Stellung zur Monarchie und zum Beamtentum, abgedr. in Das Bismarckjahr, S. 45.

[11]) Rede vom 14. Februar 1851 (W. 10, S. 115 f.).

für eine Volksvertretung anzuerkennen, die berufen war, bei der Entscheidung lebenswichtiger Fragen der inneren und äußeren Politik des Staates mitzuwirken, zumal er bei der mangelnden politischen Reife des Volkes und im Hinblick auf die „Lotterie der Wahlen“ keine Gewähr dafür sah, daß tatsächlich auch politisch urteilsfähige und sachverständige Männer zur Vertretung zugelassen wurden. Die atomisierende und nivellierende Tendenz des demokratischen Wahlrechts, die das Volk in „Urwähler oder Volkstrümmer“ zersetzte und den Adel auf die gleiche Stufe stellte mit dem Tagelöhner, widersprach zudem im tiefsten Bismarcks aristokratischer Denkweise und seiner damaligen Vorstellung von einem organischen Aufbau des Staates. Organischer Aufbau: das aber bedeutete für ihn, Gliederung des Volkes nach seinen natürlichen Lebensordnungen und Gebundenheit innerhalb seiner einzelnen Stände unter Priviligierung des Adels als der zuverlässigsten Stütze der Krone. Nur auf dieser Grundlage erschien Bismarck ein gesundes Staatsleben im Inneren und damit die Machtstellung Preußens nach Außen hin gewährleistet[12]. Aus diesen Erwägungen heraus — der Sorge um die Erhaltung der Macht und des Ansehens seines Vaterlandes und der Wahrung seiner adelsständischen Rechte — ist es zu verstehen, wenn Bismarck eine Volksvertretung im Sinne des Konstitutionalismus bekämpfte und die Wiedereinführung der ständisch-zusammengesetzten Landesvertretung erstrebte[13], wie sie im vormärzlichen Preußen bestanden hatte.

[12]) Denkschrift an den Prinzen von Preußen, Sept. 1853 (W. 1, S. 373 f.).

[13]) Augst, a. a. O., S. 15.

Kapitel II.

Bismarcks Anerkennung der Repräsentativvertretung in ihrer verfassungsmäßigen Form.

Die politischen Erfahrungen der fünfziger Jahre während der Zeit seiner Frankfurter Bundestagsgesandtschaft, die für die ganze spätere Entwicklung der staatsmännischen Denkweise Bismarcks von so weittragender Bedeutung sein sollten, haben auch seine Stellungnahme gegenüber der Volksvertretung in entscheidender Weise gewandelt. Während er noch in den ersten Jahren seiner politischen Wirksamkeit jede Art eines nach Kopfzahlwahlen aufgebauten Parlaments im Sinne des Konstitutionalismus abgelehnt und sich für eine Wiederherstellung der altständischen Landesvertretung nach dem Vorbild des Vereinigten Landtags von 1847 eingesetzt hatte, gelangte er in der Folgezeit allmählich zu einer Anerkennung der Repräsentativvertretung in ihrer bestehenden verfassungsmäßigen Form. Maßgebend für diesen Anschauungswandel sind zunächst Erwägungen innerpolitischer Art. Die Lenksamkeit der preußischen Kammern während der Reaktionszeit und der günstige Ausfall der Wahlen, die dem Landtag eine dauernde konservative Mehrheit brachten, hatten Bismarck zu der Ueberzeugung geführt, daß sich auch mit einem solchen Parlament ganz gut arbeiten ließe, ohne daß die Autorität des Staates im Innern und seine Machtstellung nach Außen darunter leide. „Die Verfassung", so schreibt er in einem Brief an Manteuffel vom September 1851[14] hat durch die Art, wie sie sich in den letzten Jahren ausgebildet und interpretiert hat, aufgehört das Regieren an sich zu hemmen, und wird mehr und mehr zu dem Gefäß, dem erst die Persönlichkeiten, welche regieren, den Inhalt verleihen." Nachdem Bismarck einmal die Überzeugung gewonnen hatte, daß der Sicherheit des Staates von seiten der Volksvertretung keine

[14]) Abgedruckt bei Augst, S. 19 und 20 ob; zitiert nach Poschinger; Preußen im Bundestag, 1851—1859, Bd. IV, S. 39.

Gefahr mehr drohe, hält er auch eine gewaltsame Anderung der bestehenden Verfassung, wie sie von seiten des reaktionären Ministeriums mit allen Mitteln erstrebt wurde, nicht mehr für angebracht, vielmehr rät er zu ihrer Reform durch die Praxis, „um den Kammern soviel Terrain abzugewinnen, als die Regierung zu ihrer Unabhängigkeit bedarf“ [15]. Gerade diese Bemerkung läßt erkennen, daß es sich bei der veränderten Einstellung Bismarcks gegenüber der Volksvertretung keineswegs auch um eine Anerkennung der konstitutionellen Verfassung handelt in dem Sinne, daß er dem Parlament einen entscheidenden Einfluß auf die politische Willensbildung gemäß der Forderung des parlamentarischen Liberalismus zugebilligt hätte. „Die Kammer“ so heißt es in der programmatischen Denkschrift an den Prinzen von Preußen vom Jahre 1853, in der er seine Ansicht über die politische Bedeutung der Landesvertretung eingehend darlegt, darf niemals die Macht haben, die Krone wider ihren Willen zu Handlungen zu nötigen“. Sie soll vielmehr „einen defensiven Charakter haben; gegen die Gefahren der Bürokratie findet die Krone in ihr eine Stütze und Kontrolle“. Hier kehrt also das gleiche Motiv wieder, aus dem heraus Bismarck schon damals zu Beginn seiner politischen Laufbahn für eine Erhaltung des Landtags eingetreten war: nämlich die Erkenntnis, daß die Landesvertretung ein wirksames Gegengewicht biete gegen die Gefahren absolutistisch-bürokratischer Beamtenherrschaft und ein brauchbares Korrektiv sei gegen den liberalisierenden Einfluß einer „vom Krebs republikanisch-heidnischer Bildung angefressenen Bürokratie“ [16]. — An der grundsätzlichen Anschauung Bismarcks hinsichtlich Stellung und Aufgaben des Landtags im Gesamtaufbau des Staates hat sich demnach — wie wir sehen — keine wesentliche Änderung vollzogen. Neu an seiner Einstellung ist vielmehr nur, daß er den Gedanken an eine Wiederbelebung der altständischen Vertretung aufgegeben hat, d. h. daß er nicht mehr, wie bisher, nur eine ständisch-aristokratisch aufgebaute Körperschaft, sondern nunmehr ein auf Grund des Kopfzahlwahlsystems zusammengesetztes Parlament als geeignete Form

[15]) Denkschrift an den Prinzen von Preußen vom Sept. 1853 (W. 1, S. 373).
[16]) Brief an Gerlach, abgedruckt bei Augst S. 21.

einer Volksvertretung anerkennt. Die entscheidende Ursache für diesen Wandel im Denken Bismarcks ist in außenpolitischen Erwägungen zu suchen, die sich für ihn aus dem Gegensatz Preußen-Österreich ergaben, nämlich in der Erkenntnis, daß das Parlament in seiner derzeitigen Form ein wichtiges Hilfsmittel sein könne im Kampf gegen die Vormachtstellung Österreichs. Bismarck ging dabei von der Ansicht aus, daß eine freie Diskussion außenpolitischer Probleme insbesondere der Bundespolitik vor dem Landtag als dem breitesten Forum der öffentlichen Meinung dem Auftreten Preußens am Bundestag ein ganz anderes Gewicht geben und dadurch seine Aktionskraft gegenüber Österreich stärken werde[17]. Daher fordert er auch jetzt, entgegen den Bestrebungen des Ministeriums, die darauf ausgingen, dem Landtag durch verfassungswidrige Maßnahmen aller Art jede politische Bedeutung zu nehmen, Erhaltung und Pflege der Volksvertretung in ihrer bestehenden verfassungsmäßigen Form. So warnt er die Regierung vor „schädlicher Verfassungsmacherei", insbesondere vor der Absicht, durch gewaltsame Änderung des bestehenden Wahlsystems — Erhöhung des Wahlzensus' und Verlängerung der Legislaturperioden auf sechs Jahre — sich eine gefügige Kammermehrheit zu schaffen. Von der Einführung der geplanten Maßnahmen fürchtete Bismarck nämlich ein Anwachsen der bürokratischen Elemente innerhalb der Volksvertretung und damit eine allzugroße Abhängigkeit der Kammer von den Ministerien. „Die Krankheit, an welcher unser ständisches Leben darnieder liegt", so klagt er in einem Brief an Gerlach[18], „ist neben der Unfähigkeit der Einzelnen der Servilismus des Hauses der Abgeordneten. Seine Majorität hat keine unabhängigen Überzeugungen und ist ein Instrument ministerieller Omnipotenz. Die Majorität und ihr Servilismus wachsen mit der Dauer der Legislaturperiode". Zudem hegte Bismarck die Besorgnis, daß bei einer nur sechsjährigen Wiederkehr der Wahlen die Fühlungnahme der Abgeordneten mit ihren Wählern und damit das Interesse der Bevölkerung an der Landes-

[17]) Denkschrift an die Preuß. Regierung vom März 1858 (W. 1, Nr. 343) und Brief an Below-Hohendorf vom 3. April 1858 (W. 14[1], S. 487).

[18]) Brief an Gerlach vom 20. Februar 1858 (W. 14[1], S. 484).

vertretung überhaupt verloren gehe[19]. Sollte aber der Landtag seine Mission, die ihm für die Festigung der außenpolitischen Machtstellung Preußens zukam, wirksam erfüllen, dann kam es darauf an, ihn vor jeder Gefahr des Absterbens und der Versumpfung, die ihm von seiten eines politisch kurzsichtigen Ministeriums drohte, zu bewahren; dies konnte aber nur geschehen, wenn die lebendige Anteilnahme des ganzen Volkes an der ihm geschenkten Institution dauernd belebt und wachgehalten wurde.

Während in den Frankfurter Jahren die Stellung Bismarcks gegenüber der Volksvertretung vorwiegend von dem Gesichtspunkt bestimmt war, das Übergewicht der Donaumonarchie im Bundestag zu brechen, so reifte in der Folgezeit in seinem politischen Denken der Plan zu einem gesamtdeutschen Parlament auf der Grundlage des allgemeinen Wahlrechts.

[19]) Brief an Gerlach vom 20. Februar 1858 (W. 14[1] S. 42/3).

Kapitel III.

Die Entwicklung des Planes eines gesamtdeutschen Parlaments und die Motive Bismarcks für die Annahme des allgemeinen Wahlrechts[20].

Die Erfahrungen der Frankfurter Jahre hatten in Bismarcks Denken allmählich die Erkenntnis reifen lassen, daß die deutsche Frage nur gelöst werden könne, wenn es gelang, Preußen aus der Abhängigkeit von der österreichischen Politik zu befreien und ihm innerhalb Deutschlands die Vormachtstellung zu sichern. Nachdem er während der Zeit des Krimkrieges vergeblich versucht hatte, die preußische Regierung zu einer tatkräftigeren, gegen Österreich gerichteten Politik zu bewegen und auf diese Weise die Überlegenheit seines Landes zu sichern, war es ihm klar geworden, daß es für das Problem der innerdeutschen Politik nur noch eine Lösungsmöglichkeit gab, nämlich die, Österreich aus dem deutschen Staatenverband hinaus zu drängen. Zu diesem Zweck wollte Bismarck die nationale Volksbewegung mit der preußischen Staatsmacht zusammenführen, d. h. durch eine Bundesreform mit Volksparlament das Ausscheiden der Donaumonarchie bewirken. Von hier ausgehend hat der Plan einer deutschen Nationalvertretung im Denken Bismarcks in den folgenden Jahren sich allmählich zu deutlich greifbarer Form verdichtet, um dann schließlich in der Gestalt des deutschen Reichstags seine Erfüllung und Verwirklichung zu finden.

Die ersten Anfänge des Gedankens der Errichtung eines gesamtdeutschen Parlaments reichen zurück bis in die 50-er Jahre. Bereits 1858 dachte Bismarck an eine Art Zollparlament nach dem Unionsentwurf von 1849, und zwei Jahre später machte er von Petersburg aus seinem vorgesetzten Minister den Vor-

[20]) Zu den folgenden Ausführungen vergl. E. Brandenburg, Die Reichsgründung, Bd. 2, S. 132 f., ferner Zechlin, Bismarcks Stellung zum Parlamentarismus bei der Gründung des Norddeutschen Bundes, S. 42 f. und Augst, a. a. O., S. 68 f.

schlag, „Österreich mit einer Volksvertretung am Bunde zu ängstigen[21]. Den entscheidenden Schritt auf diesem Wege bedeutet die Badener Denkschrift von 1861, in der zum ersten Mal von einer vom Bunde unabhängigen deutschen Nationalvertretung die Rede ist[22]. Der Vorbereitung eines gesamtdeutschen Parlaments sollte ein Zollparlament dienen, auf kündbarer Vertragsgrundlage, dessen Befugnisse auf rein wirtschaftlichem Gebiet liegen sollten. Die Kompetenz der Nationalvertretung selbst sollte sich auf gemeinschaftliche Bundesangelegenheiten — Militär-, Zoll- und Handelsgesetzgebung — erstrecken, sodaß die Regierungsgewalt jedem Staat unverkümmert bliebe. Die Abgeordneten dieser Volksvertretung sollten nach indirektem Verfahren aus den Vertretern der Einzellandtage gewählt werden. Mit Hilfe des mittelbaren Wahlverfahrens hoffte Bismarck, eine Garantie zu schaffen für einen vorwiegend konservativen Charakter der Nationalvertretung und auf diese Weise auch den König für den Gedanken eines deutschen Parlaments zu gewinnen. — Dieses Projekt eines aus den Einzellandtagen gewählten Nationalparlaments hat Bismarck jedoch schon bald darauf zu Gunsten einer aus allgemeinen Volkswahlen hervorgegangenen Vertretung aufgegeben. Der unmittelbare Anlaß für diese veränderte Haltung Bismarcks liegt auch hier wieder in Erwägungen außenpolitischer Natur begründet. Mit dem Plan einer Nationalvertretung auf der Grundlage des allgemeinen Wahlrechts wollte Bismarck in erster Linie das von der österreichischen Regierung am Bundestag eingebrachte Delegationsprojekt, das ebenfalls ein aus den Vertretern der Einzellandtage gewähltes deutsches Parlament vorsah, überbieten, und es damit Österreich unmöglich machen, ihm auf diesem Wege der Bundesreform zu folgen. Denn für den verwickelten österreichischen Nationalitätenstaat bedeutete ein Parlament auf demokratischer Grundlage Krieg und Revolution, während eine solche Institution in den übrigen, auf der Einheit des Volkstums ruhenden deutschen Staaten ohne Schaden ertragen werden konnte. Durch Zurückgreifen auf das Wahlgesetz

[21]) Schreiben an Schleinitz vom 9. April 1860 (W. 3, Nr. 60).

[22]) W. 3, Nr. 234.

von 1849 hoffte Bismarck außerdem, sich die Gunst und das Vertrauen der breiten Masse des deutschen Volkes zu sichern und damit die öffentliche Meinung für die bevorstehende Auseinandersetzung mit der Donaumonarchie zu gewinnen. Zugleich benutzte er das allgemeine Stimmrecht, um das Ausland vor etwaigen Einmischungsversuchen in die innerdeutsche Politik zurückzuschrecken, indem er für den Fall, daß auswärtige Mächte es wagen sollten, „ihren Finger in die nationale Omelette zu stecken", mit der Entfesselung der nationalen Leidenschaften drohte.

In einem gesamtdeutschen Parlament auf der Grundlage des demokratischen Wahlrechts sah Bismarck schließlich das Mittel, um die hegemoniale Stellung Preußens gegenüber den einzelnen Dynastien zu stärken und ihm innerhalb der deutschen Staaten die Führung zu sichern. „Was das deutsche Parlament betrifft", so heißt es in einem Schreiben Bismarcks vom Oktober 1863[23] „so beruht unser Standpunkt nicht auf einer politischen Theorie, sondern auf materiellen preußischen Interessen, welche mit denjenigen der Mehrheit des deutschen Volkes identisch sind. Nicht die deutschen Regierungen, sondern das deutsche Volk hat mit uns die gleichen Interessen. — Preußen braucht ein Gegengewicht gegen die dynastische Sonderpolitik der Einzelstaaten und kann dieselbe nur in der Nationalvertretung finden." Nicht preußischer Staatsegoismus allein, sondern vor allem die seit seinen Frankfurter Lehrjahren im politischen Denken Bismarcks fest verwurzelte Überzeugung, daß nationale Einigung und Vormachtstellung Preußens ein und dasselbe bedeuteten, war es also, die Bismarck veranlaßten, das Wahlgesetz von 1849 wieder aufzugreifen und zur Grundlage der Nationalvertretung zu machen. In einem solchen, aus allgemeinen und direkten Wahlen hervorgegangenen Parlament, das zugleich alle im Volk vorhandenen nationalen Kräfte zu einem geschlossenen machtvollen Ganzen zusammenfügte, hoffte Bismarck jenes Bindemittel zu schaffen, das die Einheit des Reiches gegenüber den „ererbten Zentrifugaltendenzen" partikularistischer Bestrebungen der Einzelstaaten gleichsam als eine feste Klammer zusammenhielt[24].

[23]) Erlaß an Graf Bernstorff, 8. Oktober 1863 (W. 4, S. 178).

[24]) Zechlin, S. 74.

Neben diesen allgemeinpolitischen Motiven, mit denen Bismarck die Forderung nach einer Nationalrepräsentation begründete, ist seine Entscheidung für die Annahme des demokratischen Wahlgesetzes weiterhin vor allem bestimmt durch Erwägungen praktisch-grundsätzlicher Art, die aus seiner Abneigung gegen jedes System mittelbarer und abgestufter Wahlen zu erklären sind. Die Erfahrungen, die Bismarck in den vorangegangenen Jahren mit den auf Grund des Dreiklassenwahlrechts zusammengesetzten preußischen Kammern gemacht hatte, hatten ihn zu der Überzeugung geführt, daß das Zensusverfahren nicht geeignet sei, die wirkliche Meinung und die tatsächlichen Verhältnisse des Volkes in der richtigen Weise zum Ausdruck zu bringen. Wie der Wahlausfall der Konfliktsjahre ihm bewies, hatte sich das Dreiklassenwahlsystem zum „privilegierten Wahlrecht einer bevorzugten Minorität" — des kapitalistischen liberalen Bürgertums — herausgebildet, also derjenigen Kreise, dem die liberal-demokratischen Oppositionsparteien ihr stetiges Anwachsen verdankten. Mit besonderer Schärfe kritisierte Bismarck insbesondere das Wahlmännerverfahren, weil es die Berührung der Regierungsgewalt mit dem Kern und der Masse des Volkes verhindere. Gerade aber bei der breiten Masse des Volkes, namentlich bei der Landbevölkerung des Ostens, setzte Bismarck eine stärkere königstreue Gesinnung voraus, als bei der ganzen Bourgeoisie. Schon während der Konfliktszeit hatte er daher den Plan in Erwägung gezogen, das preußische Dreiklassenwahlsystem durch Oktroyierung des allgemeinen Wahlrechts zu ersetzen, in der Erwartung, daß das direkte Stimmrecht die wirkliche, seiner Meinung nach konservative Gesinnung des Volkes unverfälschter zum Ausdruck bringen werde als das künstliche System mittelbarer und abgestufter Wahlen. „In einem Lande mit monarchischen Traditionen", so heißt es in einem Erlaß aus dem Jahre 1866[25], „wird das allgemeine Wahlrecht, indem es die Einflüsse der liberalen Bourgeoisieklasse beseitigt, auch zu konservativen Wahlen führen.

[25]) Erlaß an Bernstorff, 19. April 1866, abgedruckt bei Augst, S. 91, über die Oktroyierungspläne vergl. i. c. Augst, S. 42 ff. u. die dort angegebene Literatur.

In Preußen aber sind $^9/_{10}$ des Volkes dem Könige treu und nur durch den künstlichen Mechanismus der Wahlen um den Ausdruck ihrer Meinung gebracht.“ Die Proklamierung des allgemeinen Wahlrechts erschien also für Bismarck einmal als das Mittel, durch Gewinnung der breiten Volksschichten den Einfluß des politischen Liberalismus zurückzudrängen und eine sichere Garantie zu schaffen für eine vorwiegende konservative Haltung der neuen Nationalvertretung[26]. Von dem direkten Stimmrecht erwartete Bismarck ferner, daß es eine bessere Auslese wirklich politisch fähiger und vor allem sachkundiger Volksvertreter ermöglichen werde, als das Dreiklassenwahlsystem mit seinem Wahlmännerverfahren, das ein Parlament gezeitigt hatte, dessen Abgeordnete mit den breiten Volkskreisen keinerlei Fühlungnahme besaßen und denen daher jede Kenntnis der praktischen Bedürfnisse und der wirklichen Lebensinteressen der Nation fehlte. „Dann habe ich“ so rechtfertigte der Kanzler in seiner Rede vor dem Norddeutschen Reichstag die Annahme des allgemeinen Wahlrechts[27], „stets bei dem Gesamtgefühl des Volkes noch mehr Intelligenz als in dem Nachdenken des Wahlmannes bei dem Aufsuchen der zu Erwählenden gefunden, und ich appelliere an die . . . allgemeine Erscheinung . . . , daß wir bei dem direkten Wahlrecht bedeutendere Kapazitäten in das Haus bringen, als bei dem indirekten.“ — Dieser Gedankengang Bismarcks führt unmittelbar noch zu einem letzten wesentlichen Motiv, das für die Annahme des allgemeinen Wahlrechts

[26]) Die Gefahren, die dem Staat von der auf diese Weise zur Macht gelangenden Arbeiterklasse drohen konnten, hat Bismarck damals vollkommen übersehen, glaubte er doch vielmehr, daß bei den natürlichen Abhängigkeitsverhältnissen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, wie sie freilich in dem von ihm vorgestellten Maße nur in seiner ostelbischen Heimat bestanden, es möglich sein müsse, die Massen von oben her durch Gutsherren und Beamte zu beeinflussen und der Regierungspolitik gefügig zu machen.

[27]) Rede vom Norddeutschen Reichstag vom 28. März 1867 (W. 10, S. 356), vergl. hierzu ferner Gespräche mit Wilmowsky, Mai 1869 (W. 7, S. 218). Die von Bismarck in diesem Zusammenhang damals vertretene Ansicht, daß jedes Wahlgesetz unter denselben äußeren Umständen zu ziemlich gleichen Resultaten führen werde, hat sich später freilich, ebenso wie sein Glaube an eine allgemeine königstreue Gesinnung des ganzen Volkes, als Irrtum erwiesen.

mit herangezogen werden muß. „Was für unsere Beurteilung das Maßgebende ist“, so heißt es in einem von Bismarck inspirierten Kreuzzeitungsaufsatz aus dem Jahre 1866, „beruht insbesondere darin, daß in Ermangelung einer wirklichen ständischen Vertretung das allgemeine Stimmrecht das einzige ist, das Logik und Prinzip enthält“ [28]. Bismarck hat also das allgemeine Wahlrecht nicht zuletzt deshalb angenommen, weil er darin mangels einer natürlichen Gliederung und einer ständischen Organisation des Volkes den besten Ersatz zu finden hoffte für eine ständische Wahlordnung und damit das geeignetste Mittel, um zu einer wirklich sachverständigen Interessenvertretung zu gelangen. Wenn auch dieses Argument in der Motivenreihe der Begründungen Bismarcks in dieser Zeit noch kaum hervortritt und im übrigen auch nähere Beweise hinsichtlich seiner dahingehenden Absichten so gut wie ganz fehlen, so darf doch mit Sicherheit angenommen werden, daß für Bismarck, der zeitlebens eine ständische oder berufsgenossenschaftliche Landesvertretung als sein Ideal bezeichnete, gerade dieses Motiv für die Annahme des demokratischen Stimmrechts von ausschlaggebender Bedeutung gewesen ist [29]. Keinesfalls hat er — so läßt sich zusammenfassend sagen — das allgemeine Wahlrecht um seiner selbst willen aufgegriffen. Einen naturrechtlichen Anspruch des Einzelnen auf Repräsentation und damit eine grundsätzliche Berechtigung des Volkes auf ein demokratisch aufgebautes Par-

[28]) Abgedr. bei Augst S. 95.

[29]) Hierfür spricht überdies noch eine spätere Äußerung Bismarcks aus der Zeit nach seiner Entlassung. In einem Artikel in den Hamb. Nachrichten von 1893 behauptet der alte Reichskanzler, er habe bei Schöpfung der Reichsverfassung das Dreiklassenwahlrecht deshalb verurteilt, um zu einem „Wahlgesetz mit Interessenvertretung“ zu kommen und „natürliche Lebensgruppen zur Unterlage für die Landesvertretung zu machen“. (H. Hofmann: Fürst Bismarck, Bd. II, S. 199 ff.). Auf eine dahingehende Absicht Bismarcks deutet ferner eine Bemerkung aus dem Jahre 1869, in der er die Erwartung ausspricht, daß das allgemeine Wahlrecht kraft seines erzieherischen Einflusses mit der Zeit auch die „anderen Stände“ zur Geltung bringen werde. Mit den anderen Ständen aber meinte Bismarck hier die produktiven Volksklassen im Gegensatz zu den die Mehrzahl der Abgeordneten bildenden bürokratischen Elementen. (Gespr. mit Wilmowski, Mai 1869 (W. 7, S. 218).

lament hat Bismarck niemals anerkannt. Er hat das allgemeine Stimmrecht lediglich als einen polititsch gegebenen Faktor mit in Kauf genommen, weil es ihm als Mittel zur Durchführung seiner großen deutschen Politik dienlich erschien. Er hat es weiterhin aus Zweckmäßigkeitsgründen angenommen, vor allem deshalb, weil er es für besser geeignet hielt, die natürlichen Interessen und die wirklichen Lebensverhältnisse des Volkes zum Ausdruck zu bringen, als das System mittelbarer und abgestufter Wahlen, also letzten Endes, weil er in ihm die zuverlässigste Garantie einer fruchtbaren Wirksamkeit der neuen Volksvertretung erblickte[30].

Die Gefahren, die ein demokratisches Stimmrecht für die Unabhängigkeit der politischen Führung einerseits und für die Wirksamkeit der Volksvertretung andererseits in sich barg, hat Bismarck bei der Schaffung der Reichsverfassung keineswegs übersehen. Durch eine Reihe direkt gegen die Gefahren des allgemeinen Wahlrechts gerichteter Kautelen, die in die Verfassung selbst eingebaut waren, hoffte er jedoch, den Demokratisierungsprozeß und damit die parlamentarischen Machterweiterungstendenzen eines auf der Grundlage des allgemeinen direkten Wahlverfahrens aufgebauten Parlaments von vornherein zu unterbinden. Den Gedanken einer Abstufung des Stimmrechts durch Zensusordnung und Wahlmännerverfahren lehnte Bismarck aus den Gründen, die wir schon anläßlich seiner Kritik am Dreiklassenwahlsystem kennen gelernt haben, allerdings mit Entschiedenheit ab[31]. Dagegen enthielt schon der erste Verfassungsentwurf eine Reihe unmittelbarer und mittelbarer Beschränkungen der Wählbarkeit: Ausschluß der Beamten vom passiven Wahlrecht[32] und Diätenlosigkeit der Abgeord-

[30]) Zechlin S. 38 ff.

[31]) Nur vorübergehend, gelegentlich der Ablehnung des Zweikammersystems für den Reichstag, hat Bismarck an eine Wahlrechtsbeschränkung durch Zensus gedacht, und zwar zog er damals den Gedanken in Erwägung, die Abgeordneten der Volksvertretung zur Hälfte von den hundert Höchstbesteuerten der auf 200 000 Einwohner zu erweiternden Wahlkreise wählen zu lassen und nur die andere Hälfte aus direkten Urwahlen. (Keudell, S. 327).

[32]) Art. 22 des Entw. der Verf. zum Nordd. Bund lautete: „Beamte im Dienst eines Bundesstaates sind nicht wählbar." Abgedr. bei Binding, Heft 1.

neten[33], mit deren Hilfe Bismarck die allzu demokratischen Auswirkungen der „ausgedehnten Wahlbefugnis“ nach Möglichkeit einzudämmen versuchte. Neben diesen die Wählbarkeit begrenzenden Bestimmungen sah der erste Entwurf ferner — wie die Fassung des Artikels über die Wahlform erkennen läßt — als drittes wirksames Korrektivmittel die öffentliche Stimmabgabe vor[34].

a) Was zunächst den Ausschluß der Beamten vom passiven Wahlrecht betrifft, so wurde als Hauptgrund für diese Bestimmung von Bismarck die Lockerung der Beamtendisziplin angegeben. „Je mächtiger die parlamentarischen Einflüsse auf das Staatsleben einwirken“, so begründete er seine Ansicht vor dem verfassunggebenden Reichstag[35], „desto notwendiger ist meines Erachtens eine straffe Disziplin im Beamtenstande“. Der tiefere Grund für das Verbot der Mandatsannahme ist in der Absicht Bismarcks zu suchen, den Beamtenkörper nach Möglichkeit gegen jede Infektion durch den zersetzenden Einfluß des parlamentarischen Liberalismus zu immunisieren und in ihm als konservatives Element der demokratisch organisierten Volksvertretung gegenüber zu stellen. Auf der anderen Seite wünschte Bismarck im Interesse einer lebendigen Volksvertretung innerlich unabhängige und vom Streben nach persönlichen Vorteilen freie Abgeordnete. Beamte aber hielt Bismarck auf Grund ihrer ganzen Lebensstellung nicht für unabhängig genug, ihr Abgeordnetenamt mit voller Hingabe wahrnehmen zu können und daher als Parlamentarier für ungeeignet[36]. Mit Hilfe der Ausschlußklausel bezweckte Bismarck nicht zuletzt auch, die durch Beamtenabgeordnete drohende Gefahr einer Verbürokratiesierung der Volksvertretung von vornherein zu verhindern[37].

b) Mit dem Verbot einer Besoldung der Abgeordnetentätigkeit bezweckte Bismarck in erster Linie das gewerbliche

[33]) Art. 32 Entw. und Reichsverf.

[34]) Art. 20 d. Entw. Binding a. a. O.

[35]) Rede vom 28. März 1867 (W. 10, S. 359).

[36]) Augst S. 147.

[37]) Zechlin S. 122 ff.

Parlamentariertum zu verhüten[38]. Er fürchtete bei der Diätengewährung die Herausbildung eines Parlamentsbeamtentums, das jede wahre Vertretung der tatsächlichen Verhältnisse und Interessen des Volkes unmöglich machte. Die Volksvertretung aber sollte ein „lebendiges Bild der Bevölkerung“[39] abgeben und „eine große Anzahl der beschäftigten Klasse des Volkes unmittelbar repräsentieren[40]. Nicht gewerbsmäßige Abgeordnete, sondern Männer aus dem praktischen Leben, die in dauernder Fühlung mit den arbeitenden Volkskreisen standen, Kaufleute, Industrielle und Großgrundbesitzer, sollten nach der Absicht Bismarcks zur Vertretung zugelassen werden. Für die Forderung nach Unentgeltlichkeit des Abgeordnetenamtes war für Bismarck weiterhin die Erwägung maßgebend, daß ein diätenloses Parlament notwendigerweise immer nur eine kurze Sessionsdauer haben werde[41]. Nur kurze Sitzungen aber ermöglichten nach seiner Ansicht den Vertretern aller Berufskreise und, wie Bismarck wünschte, gerade „den Tüchtigsten und Treuesten in ihrem Beruf“ die Annahme eines Mandats. — Diätenlosigkeit, kurze Sitzungsdauer und in Verbindung damit Öffentlichkeit der Stimmabgabe sollten schließlich als indirekter Zensus wirken und dadurch dem durch Besitz und Bildung ausgezeichneten Teil des Volkes — also den staatserhaltenden Kräften — trotz des allgemeinen Stimmrechts innerhalb des Parlaments den ihnen gebührenden Einfluß sichern[42].

[38]) Rede vom 26. November 1884 (W. 13, S. 503).

[39]) Rede vom 19. April 1871 (W. 11, S. 156).

[40]) Rede vom 28. Januar 1869 (W. 11, S. 4).

[41]) Rede vom 26. November 1884 (W. 12, S. 503 f.).

[42]) Vgl. auch H. Sybel, Die Begründung des deutschen Reiches durch Wilhelm I., Bd. 6 (1895), S. 159. Welche Bedeutung Bismarck gerade der Diätenlosigkeit beimaß, zeigten vor allem die Debatten im verfassunggebenden Reichstag und die Tatsache, daß Bismarck bereit war, das ganze Verfassungswerk scheitern zu lassen, falls sich der Reichstag für die Gewährung von Tagegeldern ausgesprochen hätte. — Vergl. ferner das Gespräch mit Friesen, worin Bismarck die Diätenlosigkeit geradezu als Äquivalent des allgemeinen Wahlrechts bezeichnet (W. 5, S. 117).

Kapitel IV.

Bismarck und der Reichstag.

§ 1. Die Stellung des Reichstags nach positivem Verfassungsrecht.

Für die Frage nach der staatsrechtlichen Bedeutung des Reichstags und seiner Stellung im Gesamtaufbau des Reichs war für Bismarck eine doppelte Erwägung maßgebend: einerseits der Wunsch, allen im Volk vorhandenen Kräften in einer demokratisch aufgebauten Volksvertretung eine organische Auswirkung zu geben — andererseits das Bestreben, die Volksvertretung so in das Gesamtgefüge seiner Verfassung aufzubauen, daß jede Gefahr einer Parlamentsherrschaft von vornherein ausgeschlossen war. Das überkommene Schema eines liberalkonstitutionellen Verfassungssystems mit seinem Prinzip der Gewaltenteilung, bei dem das Parlament mit entscheidenden Einflußrechten auf die Exekutive ausgestattet war, kam daher als Vorbild einer Verfassung für Bismarck nicht in Frage, da es seiner ganzen politischen Grundhaltung widersprach. Wie es von Anfang an sein Bestreben gewesen war, die Überlegenheit der monarchischen Staatsführung gegenüber den vordringenden Kräften des Parlaments zu sichern, so ging auch jetzt sein Ziel dahin, dem Reichstag eine starke, von allen parlamentarischen Machteinflüssen unabhängige Regierungsgewalt gegenüber zu stellen. Bismarck versuchte dies in erster Linie mit Hilfe der preußischen Hegemonie[44], und zwar so, daß es nach seinem ursprünglichen Verfassungsentwurf überhaupt keine eigentliche Regierung geben, diese vielmehr durch Preußen im Bundesrat ausgeübt werden sollte. In dem föderalistischen Organ der Reichsverfassung wollte Bismarck dem Reichstag gleichzeitig

[44]) Zu den folg. Ausf. vergl. Demmler: Bismarcks Gedanken über Reichsführung, S. 29 ff. und S. 142 ff. und Zechlin: Bismarcks Stellung zum Parlamentarismus, S. 67 f.

„ein unverantwortliches Kollegium von Regierungsbevollmächtigten“ als „etwas Ungreifbares“ gegenüber stellen, gleichsam als eine geschlossene Phalanx, die der Bildung eines kollegialen verantwortlichen Ministeriums und damit dem Versuch einer parlamentarischen Kontrolle seitens des Reichstags entgegenstand[45]. Die einzigartige Stellung des Bundesrates als zweites, neben dem Reichstag stehendes und dessen Maßnahmen erst sanktionierendes gesetzgebendes Organ, sollte ferner die wichtigste Befugnis des Parlaments, die Ausübung der Legislative und damit seine entscheidende Bedeutung, die ihm als Gesetzgebungskörperschaft zukam, praktisch illusorisch machen[46]. Das Fehlen eines eigentlichen Budgetsrechts[47], und andererseits die Festlegung eines eisernen Militäretats (Art. 58 des Entw.), sollten schließlich dem Parlament die wesentlichen Einflußrechte, die ihm nach liberaler Auffassung zustanden: Kontrolle über Finanz- und Heerwesen und damit die Herrschaft über die wichtigsten Machtmittel des Staates entziehen.

Nach dem ersten Verfassungsentwurf Bismarcks und auch nach dessen Abänderung durch die Bevollmächtigten der verbündeten Regierungen war also der Reichstag im wesentlichen auf die Rolle eines beratenden Organs angewiesen, dessen Befugnisse sich allenfalls noch auf gewisse Kontrollrechte beschränkten. Im verfassunggebenden Reichstag hat man klar erkannt, daß Bismarcks Entwurf ein Regime nach parlamentarischem Muster unmöglich machte. Daher verlangten die liberalen Abgeordneten einerseits Schaffung einer Bundeszentralgewalt mit verantwortlichem Ministerium — auf der anderen Seite weitgehende Be-

---

[45]) Den Gedanken, dem Reichstag eine Art Oberhaus als konservatives und seine Macht einschränkendes Gegengewicht gegenüber zu stellen, hielt Bismarck nicht für zweckmäßig, weil er befürchtete, daß auf diese Weise die schon ohnehin komplizierte Maschinerie der Bundesorganisation noch schwerfälliger werden würde. (Keudell S. 327).

[46]) Vergl. Art. 5, insbes. Art. 5 Abs. 2 Reichsverf., der ein Vetorecht des Präsidiums — also des Staates Preußen auf dem wichtigsten Gebiete der Gesetzgebung sanktionierte; ferner Art. 78 Reichsverf.

[47]) Bismarcks Entwurf sah ein Budgetrecht überhaupt nicht vor. (Vergl. Binding, 2. Heft, a. a. O.).

fugnisse des Parlaments auf dem Gebiet der Gesetzgebung, insbesondere erhöhten Einfluß auf Finanz- und Heerwesen — alles Mittel, mit denen man eine von der Majorität des Parlaments abhängige Regierung zu erzwingen hoffte. Wenn es auch der liberalen Mehrheit gelang, die Regierung hinsichtlich wesentlicher Punkte der Verfassung zu Zugeständnissen zu nötigen, so hat doch Bismarck im großen und ganzen gesehen, auch noch nach der Abänderung seines Entwurfs durch den verfassunggebenden Reichstag seine ürsprünglichen Absichten verwirklicht. — Was die Stellung des Reichstags im Gesamtaufbau des Staates anbetrifft, so weicht die Verfassung Bismarcks grundsätzlich vom liberal-parlamentarischen Schema ab. Bismark schuf eine Reichsorganisation, in der es zwar ein Parlament und eine Regierung gab, aber eine Regierung, die praktisch vom Parlament nahezu unabhängig war. Zwar hatte die liberale Mehrheit immerhin die Neufassung des Art. 17 erzwungen, wodurch dem Bundeskanzler die Stellung eines verantwortlichen Bundesministers gegeben wurde, aber die Verantwortlichkeit stand, da jegliche Bestimmung über ihren näheren Inhalt und damit ihre Erfüllungsgarantien fehlten, lediglich auf dem Papier; von einer Ministerverantwortlichkeit im juristischen Sinn, wie sie liberal-rechtsstaatliches Verfassungsdenken verlangte, konnte demnach also keine Rede sein[48]. Damit war dem Parlament die erhoffte Möglichkeit, auf diesem Wege in den Wirkungsbereich der politischen Führung einzudringen, von vornherein genommen. Ebensowenig war es dem Reichstag war es dem Reichstag gelungen, sich bei der Gestaltung des Finanz- und Militärwesens ein entscheidendes Mitbestimmungsrecht zu sichern. Statt des von den Liberalen geforderten vollen Budgetrechts stand dem Reichstag praktisch nur die Befugnis der Ausgabenbewilligung zu (Art. 69, 70, Reichsverf.), denn die Reichseinnahmen waren, da sie fast ganz auf Zoll- und Steuergesetzen beruhten, von jeder Bewilligung unabhängig und damit dem Einfluß des Reichstags entzogen[49]. Einer ähn-

[48]) Zechlin S. 112 ff.

[49]) Die Matrikularbeiträge waren, wie sich aus der Fassung von Art. 70 ergibt („solange Reichssteuern nicht eingeführt sind:"), nur als vorüber-

lichen Einschränkungsklausel unterlag auch die gesetzgeberische Mitwirkung des Parlaments hinsichtlich des Heerwesens. Zwar bestimmte Art. 62 Reichsverf., daß die Heeresausgaben jährlich durch Gesetz zu bewilligen seien, aber bei der Bewilligung eben dieser Mittel war der Reichstag nicht frei, da er die (feststehende Friedenspräsenzstärke zugrunde legen mußte (Art. 62 Abs. 4). Damit war auch auf diesem Gebiet das Wichtigste erreicht: „Die Armee war aus dem bürgerlichen Verfassungssystem herausgenommen und davor geschützt, ein Parlamentsheer zu werden.“ [50]

Vom Standpunkt liberal-rechtsstaatlicher Denkweise aus hatte also — so läßt sich zusammenfassend sagen — die Verfassung Bismarcks den Reichstag seiner eigentlichem Bedeutung als Gesetzgebungs- und Kontrollorgan entkleidet. — Durch die Entziehung der wichtigsten parlamentarischen Befugnisse war aber der Volksvertretung noch keineswegs jede politische Funktion genommen, denn jene in der Verfassung vorgesehenen Beschränkungen, in denen die Liberalen nichts als eine Entmachtung des Reichstags zu sehen vermochten, waren für Bismarck nur Mittel, um die Volksvertretung vor den Gefahren der Parlamentarisierung zu bewahren und sie für ihre eigentliche Aufgabe frei zu machen. Wie sich die Tätigkeit des Reichstags in dem von Bismarck vorgesehenen Sinne im einzelnen gestalten sollte, darüber ist freilich in der Reichsverfassung selbst keine nähere Bestimmung getroffen. Der tiefere Grund, warum Bismarck damals darauf verzichtete, den nach seiner Auffassung der Volksvertretung zugedachten Aufgabenkreis auch durch positive Verfassungsnormen zu umschreiben, ist wohl in erster Linie darin zu suchen, daß in dieser Zeit dringende

---

gehende Einrichtung gedacht. Es bestand ursprünglich die Absicht, alle direkten Steuern auf das Reich zu übertragen und damit diesem selbstständige Einnahmequellen — unabhängig von der Bewilligung des Reichstags — zu verschaffen. Auf diese Weise hätte man dem Reichstag zugleich „die Disposition über den einzigen beweglichen Faktor auf der Einnahmeseite entzogen“. (Meyer-Anschütz S. 914).

[50]) C. Schmitt: Staatsgefüge und Zusammenbruch des Zweiten Reiches, S. 14.

außenpolitische Aufgaben im Vordergrund standen, denen gegenüber die Regelung innerpolitischer Probleme zurücktreten mußte. Im übrigen aber hoffte Bismarck auf das gesunde politische Empfinden des deutschen Volkes, und im Vertrauen darauf, daß es von der ihm geschenkten neuen Einrichtung auch den richtigen Gebrauch zu machen verstehe, glaubte er, die weitere Ausgestaltung des Reichstags der Zukunft überlassen zu können[51]. Wir sind daher, soweit es sich darum handelt, Bismarcks positive Auffassung hinsichtlich der wirklichen Aufgaben des Parlaments kennen zu lernen, darauf angewiesen, diese aus seiner späteren Kritik am Reichstags und aus seiner bei dieser Gelegenheit vorgetragenen Interpretation einzelner, die Rechte des Reichstags regelnder Verfassungsbestimmungen herauszuschälen. Es liegt durchaus im Sinne der Verfassungskonzeption Bismarcks und braucht daher nicht eigens hervorgehoben zu werden, daß der Kanzler, was seine Ansicht über das Zusammenwirken von Regierung und Volksvertretung betrifft, die Ansatzpunkte für eine fruchtbare Mitarbeit des Reichstags nicht so sehr in der Ausübung der verfassungsmäßig garantierten sogenannten parlamentarischen Rechte — Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion — erblickte, als vielmehr in verschiedenen anscheinend untergeordneten Befugnissen, die dem Reichstag auch nach positivem Verfassungsrecht verblieben waren: wie z. B. dem Initiativ- und Petitionsrecht (Art. 23 Reichsverf.). Daß und in wieweit Bismarck eine positive Mitarbeit des Reichstags auch im Rahmen der ihm verfassungsmäßig gegebenen Befugnisse für möglich und wünschenswert hielt, läßt gerade seine Erläuterung dieser zuletzt genannten Verfassungsbestimmungen besonders klar erkennen. Im Hinblick auf die grundsätzliche Bedeutung, die ihr für die Auffassung Bismarcks über die Stellung der Volksvertretung im allgemeinen zukommt, erscheint es gerechtfertigt, diese seine Auslegung schon hier kurz zu skizzieren.

[51]) Bismarck selbst hat damals wiederholt die Erwartung ausgesprochen, daß es gelingen werde, mit der Zeit „den Mechanismus des Parlaments“ mit Leben zu erfüllen und zu einem „organischen Gebilde“ umzugestalten. (Erl. vom 25. März 1868, Werke 6a Nr. 1114, S. 329).

Sinn und Zweck des Initiativrechts nach der Auffassung Bismarcks ist es, einerseits „vernünftige Anregungen als Ausdruck berechtigter Wünsche und Meinungen der Regierung zu übermitteln“ [52] — andererseits „die öffentliche Meinung durch die Diskussion vor Eingriff der Regierung unbefangen zu belehren“ [53]. So gesehen gewinnt das Recht der Gesetzeseinbringung im Hinblick auf das Zusammenwirken von Regierung und Volksvertretung eine hohe politische Bedeutung: es dient dazu, die Regierung über die wirkliche Stimmung des Volkes zu unterrichten und bildet so das Mittel, die einzelnen Volksglieder mit der Staatsführung in lebendige Verbindung zu bringen. Die Tätigkeit des Reichstags soll sich daher — wie Bismarck es an anderer Stelle formuliert [54] — nicht in „unfruchtbarer Negation“ oder darin erschöpfen, daß er Regierungsvorlagen einfach ablehnt, vielmehr soll das Parlament das Recht der Initiative dazu benutzen, von sich aus, allerdings auf der Basis der Regierung, bessere und brauchbarere Vorschläge zu machen. Für die Volksvertretung wird also ausdrücklich eine positive Pflicht zur Mitarbeit hervorgehoben: sie ist damit zugleich Mitträgerin der Verantwortlichkeit für das Staatsganze und für die Lebensinteressen der Nation. Gerade das Beispiel der Interpretation Bismarcks hinsichtlich des Initiativrechts läßt deutlich erkennen, daß der Kanzler mit seiner Verfassungskonstruktion keineswegs die Absicht verfolgte, den Reichstag jeder politischen Bedeutung zu berauben und ihn zu einem „von der Regierung nur widerwillig geduldeten Bewilligungsapparat“ zu erniedrigen, der nur „negative Politik“ [55] treiben konnte, sondern daß er der Volksvertretung auch im Rahmen der ihr verfassungsmäßig gegebenen Rechte positive Aufgaben von höchster politischer Bedeutung zuzuweisen dachte: freilich nicht in dem Sinn, daß sie als Kontrollorgan die Regierung überwache, sondern daß sie als

[52]) Rede vom 14. Juni 1881 (W. 12, S. 267 ff.).

[53]) Rede vom 5. Mai 1885 (W. 13, S. 51).

[54]) Rede vom 15. März 1884 (W. 12, S. 420/21), ferner Rede vom 14. Juni 1882 (W. 12, S. 385 f.).

[55]) Max Weber: Politische Schriften (1920): Das Erbe Bismarcks.

Ausdruck aller im Volk vorhandenen Kräfte und Meinungen die lebendige Verbindung bilde zwischen Regierung und Regierten — Staatsvolk und politischer Führung.

§ 2. Bismarcks Unzufriedenheit mit dem Reichstag und seine Bemühungen um eine Volksvertretung auf berufsständischer Grundlage.

Die Erwartungen, die Bismarck in die Wirksamkeit des Reichstags gesetzt hatte, schienen sich in den ersten Jahren nach der Reichsgründung im großen und ganzen zu erfüllen. Seit dem Jahre 1878 jedoch, als anläßlich der Schutzzollgesetzgebung die bis dahin im Reichstag vorhandene liberale Regierungsmehrheit auseinander brach, und damit für die Folgezeit der Kampf zwischen Parlament und Kanzler entfesselt wurde, beginnt sich bei Bismarck immer mehr die Enttäuschung über die Tätigkeit der auf der Grundlage des demokratischen Wahlrechts errichteten Volksvertretung zu äußern. — Zweierlei hatte Bismarck vom Reichstag erhofft: einmal, daß er gegenüber den auseinanderstrebenden Tendenzen der Einzeldynastien „einen Hort“ und „Brennpunkt des nationalen Einheitsgefühls“ bilde — zweitens, daß er sich zu dem Organ entwickle, in dem alle in der Nation vorhandenen Kräfte zur organischen Auswirkung gelangen sollten. Statt dessen mußte er erleben, daß der Reichstag zum „Tummelplatz“ der Interessengegensätze einander bekämpfender Fraktionen und Parteien geworden war, die sich nur in einem Punkte einig waren: nämlich in dem Bestreben, die Regierung von sich abhängig zu machen. Statt die Staatsführung durch positive Mitarbeit zu unterstützen, erschöpfte sich die Tätigkeit des Parlaments in kleinlichen Streitigkeiten der Parteien, die zwar alle für sich das Monopol in Anspruch nahmen, die wahre Meinung des Volkes zum Ausdruck zu bringen, in Wirklichkeit aber parteiegoistische Ziele verfolgten und unbekümmert um das Wohlergehen der Nation, Parteiinteresse gegenüber dem Volksinteresse in den Vordergrund schoben. „Sobald es der Parteipolitik nicht paßt“, mit diesen Worten charakterisierte Bismarck das eigensüchtige Verhalten der Fraktionen,

„so können die Interessen darüber zugrunde gehen, und es kann darüber ausgepfändet werden und Hungers sterben, wer da will, das ist der Fraktion gleichgültig — vivat fractio — pereat mundus“ [56] — Während Bismarck die nationale Einheit anfangs vonseiten der Einzelstaaten und der Vielheit der deutschen Stämme gefährdet glaubte, sah er nunmehr sein Werk durch Parteienzersplitterung und Fraktionenpartikularismus bedroht [57]. Dem Reichstag gegenüber wurde er nicht müde, die Befürchtung auszusprechen, daß bei einer weiteren Verschärfung der Parteigegensätze der Parteienhaß allmählich das nationale Bewußtsein überwuchern und der Fraktionsgedanke den Reichsgedanken verdunkeln werde.

Ebenso enttäuscht sah sich Bismarck in der Erwartung, im Reichstag eine wirkliche Vertretung der Volksinteressen und eine sachverständige Beratungskörperschaft zu finden. Das allgemeine Wahlrecht, von dem Bismarck anfangs geglaubt hatte, daß es die wirkliche Meinung des ganzen Volkes zum Ausdruck bringen werde, hatte für ihn längst die Bedeutung, „Barometer der Gefühle und Empfindungen des Volkes zu sein“, verloren, seitdem durch die „Verlogenheit der Wahlagitationen“ und die planmäßige Verhetzung der Wähler durch ehrgeizige Parteiführer nach seiner Ansicht die wahre Überzeugung des Volkes mehr und mehr im Sinne einseitiger Parteimeinungen beeinflußt und verfälscht wurde. — Dem Parteiwesen, insbesondere dem Fraktionszwang gab Bismarck die Schuld, daß dem einzelnen Abgeordneten das Gefühl der Verantwortlichkeit für sein politisches Handeln allmählich verloren gehe, indem die Partei dem Parlamentarier die Möglichkeit bot, seine Unwissenheit unter dem „Deckmantel der Fraktion“ zu verbergen. Durch die Fraktionsgebundenheit der Abgeordneten sah Bismarck ferner eine vernünftige parlamentarische Diskussion und Deliberation innerhalb der Volksvertretung und damit die Voraussetzung für ein fruchtbares Zusammenwirken zwischen Regierung und Reichstag überhaupt

[56]) Rede vom 9. Mai 1884 (W. 12, S. 461).

[57]) Vergl. Rede vom 9. Juli 1879, Rede vom 28. November 1881, Rede vom 26. Juni 1884, Rede vom 12. Januar 1887, dazu ferner die Nachweise b. Augst S. 117 ff.

in Frage gestellt, denn es war ihm klar, daß, wenn alle Entscheidungen schon vorher in den Fraktionen getroffen wurden, jede politische Aussprache ihren eigentlichen Sinn verlieren mußte[58].

Die größte Gefahr für eine sachgemäße Zusammenarbeit zwischen Regierung und Reichstag sah Bismarck in der Herausbildung eines gewerblichen Parlamentariertums. Nach der Absicht Bismarcks hatte die Volksvertretung mit dem Volk in „ununterbrochener Wechselwirkung“ stehen und „eine große Anzahl der beschäftigten Klasse des Volkes“ unmittelbar repräsentieren sollen. Statt dessen bildeten im Reichstag die Vertreter der berufstätigen Kreise — der „produktiven Stände:“ Landwirtschaft und Industrie — gegenüber denjenigen des unproduktiven Teiles der Bevölkerung eine Minderheit. In zahlreichen Äußerungen[59] beklagte sich Bismarck darüber, daß die deutschen Parlamente, statt von Männern aus dem praktischen Leben, von einer Majorität von Abgeordneten beherrscht würden, die mit den arbeitenden Volksschichten keinerlei Fühlung besäßen: von „Advokaten“, „Schriftstellern“, „Redakteuren aller Art“, die „von Honoraren, festgestellten Gehalten, Pensionen und Tantiemen“ lebten, die die Leiden und Freuden des produzierenden Volkes nicht mit empfänden, und denen daher jedes Verständnis für die wirklichen Bedürfnisse und Interessen des Volkes abgehe. Mit besonderer Schärfe kritisierte er das Überhandnehmen der bloßen Theoretiker, der Beamten, „Professoren“ und „Gelehrten“, denen mangels praktischer Erfahrung jede wirkliche Sachkunde fehle, und die infolgedessen auch garnicht in der Lage seien, die Auswirkung der von ihnen gemachten Gesetze selbst zu beurteilen. In dem überwiegenden Einfluß berufsmäßiger — also nichtsachverständiger — Volksvertreter glaubte Bismarck die Ursache dafür zu finden, daß gerade die wirtschaftlichen Gesetzesvorlagen, die am un-

[58]) Rede vom 14. Juni 1882 (W. 12, S. 385 f).

[59]) Rede vom 9. Mai 1879 (W. 12, S. 69 ff.), Rede vom 29. November 1881 (W. 12, S. 298 f.), Rede vom 9. Mai 1881 (W. 12, S. 453). Rede vom 14. Juni 1884 (W. 12, S. 384 f.), Gespr. mit M. Busch, Mai 1879 (W. 8, S. 312), Ged. und Erinng. S. 261/62.

mittelbarsten die Lebensinteressen des schaffenden Volkes berührten, immer nur mangelhaft vorbereitet und einseitig vom „grünen Tisch der Gesetzgebung“ aus beurteilt wurden. „Deshalb“, so schloß Bismarck seine große Reichstagsrede vom 9. Mai 1884, „arbeite ich dafür, daß das Land von der Vertretung durch gewerbsmäßige Abgeordnete befreit wird, daß Leute, die die Interessen des Landes fühlen und durchmachen, hierher geschickt werden, und daß wir wissen, wie das Land denkt — nicht wie die Parteien denken“.

Bei der Ablehnung der Parteien als Repräsentanten der Volksmeinung war für Bismarck noch eine andere Erwägung bestimmend, die sich mit den zuletzt ausgeführten Gedankengängen unmittelbar berührt. Sie beruht auf der Erkenntnis, daß in einer Zeit, die vorwiegend von wirtschaftlichen Interessenkämpfen bewegt werde, die politischen Parteien in ihrer bisherigen Form und die Gruppierung des Volkes nach den weltanschaulichen Prinzipien der Parteiprogramme: wie konservativ, liberal und dergl. sich überlebt habe[60]. Dem Reichstag gegenüber betonte Bismarck wiederholt, daß unter dem Druck der veränderten Zeitverhältnisse die politischen Parteien genötigt sein würden, sich in wirtschaftliche umzubilden und in anderem Maße als bisher auch zu wirtschaftlichen Fragen Stellung zu nehmen. Das Volk sei es müde, immer wieder mit Auseinandersetzungen über theoretische Fragen der Verfassung oder mit Streitigkeiten um Parteidogmen behelligt zu werden, und verlange, seine „praktischen Interessen“ wahrgenommen zu haben[61]. „Wir müssen“, so schrieb er damals an Hobrecht[62], „der Bevölkerung gesunde wirtschaftliche Interessen unterbreiten. . . . Mit den bisherigen parlamentarischen Klopffechtereien der Fraktionspolitik auf doktrinären, für die wählende Bevölkerung kaum zugänglichen Gebieten, fürchte ich, daß wir das parlamentarische System der Abwirtschaftung aussetzen. . . .“ Mit wachsender Besorgnis glaubte der Kanzler vorauszusehen, daß die neuen

[60]) Rede vom 15. März 1884 (W. 12, S. 425).

[61]) Rede vom 5. Mai 1881 (W. 12, S. 265).

[62]) Schreiben an Finanzminister Hobrecht vom 25. Mai 1878 (W. 6c, Nr. 121).

Einrichtungen: der Reichstag und mit ihm das ganze Verfassungswerk schließlich am „unpraktischen Idealismus politischer Kinder und doktrinärer Gelehrter und am persönlichen Ehrgeiz fraktionsführender Redner zugrunde gehe — unter Verfall von Freiheit und Nationalität, unter Rückfall in Partikularismus und in Schwankungen zwischen Anarchie und dummer Gewalt“ [63].

Den Gefahren, die den Bestand des Reiches von seiten des durch Parteienwesen und Fraktionentum zersetzten Reichstags drohten, suchte Bismarck zunächst durch eine Reihe von Korrektivmaßnahmen zu begegnen. Inhaltlich sind sie durch eine doppelte Zielrichtung charakterisiert; ihr Zweck war einerseits Stärkung der Autorität und Unabhängigkeit der politischen Führung — also der auf das Staats- und Volksganze gerichteten Kräfte gegenüber den an den Interressen und Meinungen einzelner Volksteile orientierten Parteien — andererseits Inverbindungbringen von Staatsvolk und Staatsführung durch Ausbau des Reichstags zu einer wahrhaft sachverständigen Interessenvertretung der Nation.

Seine Bemühungen, dem Reichstag eine selbstständige, von allen parlamentarischen Machteinflüssen unabhängige Regierungsgewalt gegenüber zu stellen, hatte Bismarck, wie bereits erwähnt im Jahre 1867 zunächst mit Hilfe der preußischen Hegemonie zu verwirklichen versucht. Nachdem dieser Plan am Widerstand des verfassunggebenden Reichstags im wesentlichen gescheitert war, versuchte Bismarck in den ersten zehn Jahren nach der Reichsgründung auf anderem Wege zum Ziel zu gelangen, indem er zunächst den Reichskanzler, den preuß. Ministerpräsidenten und den preuß. Minister des Auswärtigen in Personalunion verband und weiterhin eine Aufteilung des Reichskanzleramtes nach seinen einzelnen Ressorts durchführte, die er dann mit den entsprechenden preuß. Ministerien in Personalunion verbinden wollte [64]. Auf diese Weise hoffte Bismarck, die Bildung eines verantwortlichen Reichsministeriums und damit alle Einbruchs-

[63]) Schreiben an Finanzminister Hobrecht vom 25. Mai 1878 (W. 6 c, S. 112).

[64]) Demmler a. a. O. S. 37 ff. Zur Frage der geplanten Personalunion vergl. Immediatbericht B. vom 22. Januar 1878, abgedr. bei Goldschmidt: Das Reich und Preußen im Kampf um die Führung, Nr. 49.

versuche des parlamentarischen Liberalismus in die feste Front der Regierung unmöglich zu machen. Da die geplante vollständige Personalunion nicht gelang, ging Bismarck in den 80ger Jahren darauf aus, die Stärkung der Reichsführung auf einem dritten Wege — diesmal durch Reaktivierung des Bundesrates zu erreichen[65]. Der Kanzler sollte ganz in den Hintergrund treten und so die anonyme Majorität des Bundesrats dem Reichstag als etwas Ungreifbares gegenüber stehen. Dieser Plan Bismarcks war also von dem gleichen Leitgedanken bestimmt, der schon seinem ersten Verfassungsentwurf von 1867 zu Grunde lag. Ebenso wie damals so war für ihn die Stärkung des föderalistischen Organs der Verfassung nicht Selbstzweck, sondern Kampfmittel gegen die Bildung eines verantwortlichen Ministeriums und damit gegen die drohende Parlamentarisierung von Seiten des Reichstags.

Gleichzeitig mit diesen geplanten Reformmaßnahmen erstrebte Bismarck die Stärkung der Reichsgewalt durch umfassende Neuerungen auf dem Gebiet des Finanz- und Steuerwesens. Das Steuer- und Schutzzollsystem (1878) sowie die Monopolvorlagen der 80ger Jahre (Tabak- und Branntweinmonopol) waren eindeutig darauf berechnet, durch Abbau der direkten Steuern das Budgetrecht der Volksvertretung auszuschalten und damit die Unabhängigkeit des Reiches in finanzieller Hinsicht zu garantieren[66]. All diese Versuche Bismarcks, die Reichsführung auf diese Weise zu stärken, scheiterten fast ausnahmslos am Widerstand des Reichstags, der dadurch eine Übermacht der Regierung und den gänzlichen Verlust seiner parlamentarischen Rechte befürchtete.

Den Bemühungen Bismarcks, die parlamentarischen Rechte des Reichstags zu beschränken und ihm auf diese Weise seine

[65]) Zur Reform des Bundesstaates: Vergl. Goldschmidt a. a. O., S. 69 ff.; Demmler a. a. O. S. 105 ff., vergl. hierzu Bericht des sächs. Gesandten v. Nostitz-Wallwitz vom 14. März 1884, abgedr. bei Goldschmidt Nr. 88, und Gespräch Bs. m. Thudichdum vom 2. September 1887 (W. 8, S. 424). Vergl. ferner E. Kaufmann: Bismarcks Erbe in der Reichsverfassung, S. 18 ff.

[66]) Vergl. hierzu und zu den folgenden Ausführungen: Joh. Zierkusch: Politische Geschichte des Neuen Deutschen Kaiserreiches, Bd. II, S. 257 ff.

eigentliche Bedeutung im Sinn eines liberalparlamentarischen Verfassungssystems zu nehmen, gehen parallel seine Bemühungen, den Reichstag für seine wirklichen Aufgaben freizumachen. Die eigentliche Ursache für das Versagen des Reichstags in seiner erhofften Eigenschaft als sachverständiger Interessenvertretung hatte Bismarck — wie anläßlich seiner Kritik am Reichstag gezeigt wurde — vor allem in den Auswirkungen des allgemeinen Wahlrechts zu finden geglaubt. Neben seinen auf Sicherung der Reichsführung abzielenden Korrektivmaßnahmen suchte er daher, namentlich in den 80ger Jahren, durch Reform des geltenden Stimmrechts die Verfallserscheinungen des Parlaments zu beseitigen. In Erkenntnis der Gefahren, die das demokratische Wahlverfahren mit sich bringen würde: — Demokratisierung, Parteienpluralismus und Berufsparlamentarium — hatte Bismarck, wie schon erwähnt, bereits in seinem ersten Verfassungsentwurf eine Reihe von Kautelen vorgesehen[67], insbesondere als wirksamstes Korrektiv die Diätenlosigkeit. An dieser Art der Wahlrechtsbeschränkung hatte er auch in der Folgezeit trotz allen Widerstandes der liberalen Opposition festgehalten. Doch hatte schließlich, wie die Entwicklung des Reichstags bewies, auch eine Verschärfung des Verbots der Abgeordnetenbesoldung, durch die sogar die Annahme von Partei- und Privatdiäten für verfassungswidrig und strafbar erklärt[68] und ferner die Bestimmung, wonach die freie Eisenbahnfahrt der Abgeordneten erheblich eingeschränkt wurde, nicht ausgereicht, um die obengenanten Mißstände auf die Dauer zu verhindern. Das negative Resultat seiner an die Wirkung der Diätenlosigkeit geknüpften Erwartungen, veranlaßte Bismarck daher, sich in den Jahren des Kampfes nach neuen Mitteln umzusehen, und zwar suchte er den unerwünschten Konsequenzen des allgemeinen Wahlrechts zunächst durch Verlängerung der Legislaturperioden entgegen zu treten. Wie wir wissen, hatte Bismarck in den Jahren der Reaktion in Preußen die allzulange Dauer der Wahlzeit bekämpft, aus der Befürchtung heraus, daß auf diese Weise die lebendige

[67]) Siehe Kapitel III der Arbeit.

[68]) Rede vom 9. Mai 1884 (W. 12, S. 453). Vgl. dazu auch A u g s t S. 152 f.

Fühlungnahme der Abgeordneten mit ihren Wählern verloren gehe. Die dreijährige Wahlperiode hatte Bismarck daher auch für den Reichstag in seine Verfassung mit übernommen, damals wohl hauptsächlich in der Absicht, das dauernde Interesse des ganzen Volkes an der ihm neu geschenkten Institution wach zu halten und damit das nationale Bewußtsein, dessen Repräsentant ja der Reichstag sein sollte, zu kräftigen. Seitdem aber Bismarck immer mehr die Überzeugung gewann, daß der nationalen Einheit und damit dem Bestand des Reiches nunmehr gerade von Seiten des Reichstags mit seiner Parteiensplitterung und seinem Berufsparlamentariertum Gefahr drohe, hat er seine Auffassung geändert. Im Frühjahr 1881 stellte er daher, nachdem er bereits 1879 im Bundesrat eine entsprechende Vorlage auf Verfassungsänderung eingebracht hatte, den Antrag auf Einführung vierjähriger Legislaturperioden mit nur zweimaliger Einberufung des Reichstags während dieser Zeit und mit nur zweijähriger Budgetfeststellung[69]. Mit der Beschränkung der Reichstagstagungen wollte Bismarck in erster Linie den berufstätigen Kreisen des Volkes, den Männern aus dem praktischen Leben, den Eintritt in die Volksvertretung ermöglichen. Durch die lange Dauer des Wahlauftrags solite das Volk gegen die politische Verhetzung durch häufige Wahlagitationen geschützt und eine gewisse, für die Zusammenarbeit zwischen Parlament und Regierung notwendige Stabilität in der Zusammensetzung der Volksvertretung erreicht werden. Zugleich hoffte Bismarck auf diese Weise die Herausbildung eines Parlamentsbeamtentums zu verhindern. Nachdem aber auch dieser Plan von der Mehrheit des Reichstags zunichte gemacht worden war[70], versuchte Bismarck schließlich durch radikale Änderung der Wahlform zum Ziele zu kommen, indem er im Jahre 1883 dem Staatsministerium einen Antrag auf Abschaffung des geheimen Stimmrechts vorlegte. Mit der Öffentlichkeit der Stimmabgabe bezweckte Bismarck, einmal das persönliche Verantwortlich-

[69]) Augst S. 168 f.

[70]) Die fünfjährige Legislaturperiode für den Reichstag wurde erst 1888 auf den Initiativantrag der Nationalliberalen, der Konservativen und der Reichspartei hin eingeführt.

keitsgefühl der einzelnen Wähler, das nach seiner Ansicht „unter dem Deckmantel der Heimlichkeit“ verloren ging, zu stärken und die Volksmeinung gegen die Vergiftung durch den zersetzenden Einfluß der Umsturzparteien zu schützen[71]. Die Öffentlichkeit der Wahl sollte ferner — ebenso wie die Diätenlosigkeit — als indirekter Zensus wirken[72], und dadurch den durch Besitz, Intelligenz und praktische Erfahrung ausgezeichneten Teilen der Bevölkerung auch im Parlament das ihm gebührende Übergewicht sichern.

Alle Bemühungen Bismarcks, durch realpolitische Maßnahmen dieser Art den Reichstag zu einer sachverständigen Interessenvertretung auszubauen, scheiterten ebenso wie diejenigen, mit denen er eine Stärkung der Reichsführung hatte erreichen wollen, am Widerstand der oppositionellen liberaldemokratischen Mehrheit der Volksvertretung, die darin nichts anderes sah, als eine Schmälerung ihrer verfassungsmäßigen parlamentarischen Rechte. Ebenso vergeblich blieben seine Versuche, durch wiederholte Parteienspaltungen und -Neubildungen die Schäden des Parteienwesens zu beheben und sich im Reichstag eine sichere, arbeitswillige Mehrheit zu verschaffen[73]. Die Unnachgiebigkeit der Parteien, ihre in doktrinären Vorurteilen verwurzelten, egoistischen Machtbestrebungen, die teils auf die Durchsetzung wirtschaftspolitischer Interessen zielten, teils den überkommenen Parteiideologen zum Siege verhelfen sollten, hinderten jede wahre Einigung der Volksvertretung. Der Mangel einer festen Arbeitsgrundlage im Parlament machte sich gerade jetzt um so deutlicher fühlbar, als Bismarck zur

---

[71]) Vergl. A. v. Puttkammer: Staatsminister v. Puttkammer, S. 156 f., abgedr. W. 8, Nr. 274; Augst S. 156; Zierkusch a. a. O. S. 367.

[72]) Vergl. Kap. III der Arbeit, Anm. 41.

[73]) Über die verschiedenen Parteienspaltungen (1867, 1878) vergl. H. Oncken: Bismarck und die Parteien in „Das Bismarck-Jahr“, S. 244 f. — Die Tatsache, daß die erste Spaltung von 1867 die liberale wie die konservative Partei gleichermaßen betraf, beweist, daß B. schon damals den Unterschieden der Parteidoktrinen keine entscheidende Bedeutung mehr beimaß, und daß er die Parteien als Träger weltanschaulicher Ideen für überwunden hielt.

Durchführung seiner sozial- und wirtschaftspolitischen Reformpläne dringend der Unterstützung einer sachverständigen Beratungskörperschaft bedurfte. Bei den Parlamentariern, „den Gelehrten ohne Gewerbe, ohne Besitz, ohne Handel“, bei den „Nichts-als-Konsumenten“, die von „Honoraren und Kupons“ lebten, glaubte Bismarck aufgrund seiner bisherigen mit dem Reichstag gemachten Erfahrungen wenig Verständnis zu finden für die „wirtschaftlichen Forderungen des produzierenden Volkes“ [74]. Nachdem auch der Versuch durch Bildung einer freien volkswirtschaftlichen Vereinigung eine wirtschaftliche Interessenvertretung zu schaffen ohne nennenswerten Erfolg geblieben war, ist Bismarck schließlich neue Wege gegangen. Sein Ziel war dabei eine Vertretung auf berufsständischer Grundlage, in der die Vertreter der wirtschaftlichen Interessengruppen — Landwirtschaft, Industrie und Handel — zu einem die Regierung beratenden Organ zusammengeschlossen sein sollten. In einer solchen, aus den natürlichen Gruppen und organischen Gliederungen des Volkes hervorgegangenen Vertretung hoffte Bismarck die Verbindung mit dem schaffenden Volk und die sachliche Beratung zu finden, die er in einem Parteienparlament vergeblich gesucht hatte. Den ersten Schritt auf diesem Wege tat Bismarck mit der Errichtung des preußischen Volkswirtschaftsrates [75]. Seit Änderung der deutschen Wirtschaftspolitik war in der Öffentlichkeit — namentlich auf die Anregung der Spitzenverbände der wirtschaftlichen Interessenorganisationen hin — wiederholt die Schaffung eines Volkswirtschaftsrates gefordert und die dahingehenden

[74]) Bismarck an Hobrecht a. a. O.

[75]) Vergl. im folg.: Curtius: Der preußische Volkswirtschaftsrat S. 593 f.; Herrfahrdt: Das Problem der berufsständigen Vertretung S. 63 f., zusammenfassend jetzt: K. Marzisch: Die Vertretung der Berufsstände als Problem der Bismarck'schen Politik (Dissert.) S. 14 f. — Mit Rücksicht auf die eingehende Behandlung, die dieses Problem bisher erfahren hat, ist hier auf einer ausführliche Darstellung verzichtet worden. Im folg. sollen daher nur die für das Verständnis und die Würdigung der berufsständischen Pläne Bismarcks notwendigen Gesichtspunkte hervorgehoben und erläutert werden.

Vorschläge eingehend diskutiert worden. Da diese Bestrebungen seinen Reformplänen unmittelbar entgegenkamen, entschloß sich Bismarck im Sommer 1880, auf die Errichtung eines derartigen wirtschaftlichen Zentralorgans hinzuwirken, und erreichte, daß im Herbst des gleichen Jahres der preußische Volkswirtschaftsrat durch königl. Verordnung ins Leben gerufen wurde.

Aufgabe des Volkswirtschaftsrates sollte es sein, „bei der Vorbereitung aller, das wirtschaftliche Gebiet berührenden Gesetzentwürfe . . . die gemeinsamen und besonderen Interessen der Industrie, des Gewerbes und der Landwirtschaft durch gutachtliche Äußerungen“ wahrzunehmen, ehe sie der parlamentarischen Beratung unterzogen würden[76]. Dieser nach der ursprünglichen Absicht Bismarcks sehr umfassend gedachte Wirkungsbereich des Volkswirtschaftsrates wurde allerdings anfgrund des Zugeständnisses, das der Kanzler seinen widerstrebenden Ministerkollegen bewilligen mußte, erheblich dahin eingeschränkt, daß nicht — wie im Verordnungsentwurf — alle, sondern nur die wichtigsten, die Interessen der genannten Wirtschaftszweige betreffenden Gesetze und Verordnungen dem Volkswirtschaftsrat zur Begutachtung vorgelegt werden sollten.

Der Volkswirtschaftsrat bestand aus 75 Mitgliedern, von denen 45 auf Vorschlag der amtlichen wirtschaftlichen Interessenorganisationen — der Handels- und Gewerbekammern und der landwirtschaftlichen Vereine — und 30 auf den Vorschlag der Ressortminister hin vom König auf 5 Jahre ernannt waren. Da Bismarck den Wunsch hegte, daß neben den Arbeitgebern auch eine größere Anzahl von Arbeitnehmern im Volkswirtschaftsrat vertreten sein sollte, hatte er es durchgesetzt, daß von den 30 direkt zu berufenden Mitgliedern die Hälfte dem Arbeiter- und Handwerksstande angehörte[77].

Seiner inneren Organisation nach gliederte sich der Volkswirtschaftsrat in drei Sektionen: „Landwirtschaft“, „Industrie und Gewerbe“ und „Handel“. Um eine möglichst umfassende

[76]) Curtius a. a. O., S. 596/97

[77]) Unter den Berufenen waren: 17 Rittergut- und Gutsbesitzer, 17 Großindustrielle und Großkaufleute, 11 Fabrikanten, 8 Kaufleute, 9 Handwerksmeister. 6 Arbeiter, 5 Beamte (Marzisch, a. a. O., S. 17).

Prüfung aller in Frage kommenden Gesetzesvorlagen zu gewährleisten und die Interessen der einzelnen Wirtschaftszweige gleichmäßig zu Wort kommen zu lassen, hatte Bismarck vorgeschlagen, daß die Beratung der Gesetzesentwürfe sektionsweise erfolgen und das Gutachten des Volkswirtschaftsrates nicht nach Maßgabe des Abstimmungsergebnisses, sondern nach dem Inhalt beurteilt werden sollte.

Der Volkswirtschaftsrat war von vornherein nicht als preußische Einrichtung gedacht, vielmehr beabsichtigte Bismarck, ähnlich wie in Preußen, auch für das ganze Reich zur Beratung gemeinsamer wirtschaftlicher Angelegenheiten einen Deutschen Volkswirtschaftsrat ins Leben zu rufen[78], der ebenso wie der preußische Gesetze und Verordnungen begutachten sollte, ehe sie dem Bundesrat bezw. dem Reichstag zur Beschlußfassung vorgelegt wurden. Der Volkswirtschaftsrat sollte aus 125 Mitgliedern bestehen, wobei auf je 1 Million Einwohner 3 Vertreter entfallen sollten. Von besonderer Bedeutung hiebei war, daß im Gegensatz zum preußischen Volkswirtschaftsrat Beamte nicht in den Deutschen Volkswirtschaftsrat berufen werden sollten. Da der Reichstag die beantragten Geldmittel für die Einrichtungen eines Deutschen Volkswirtschaftsrates verweigerte, mußte Bismarck jedoch von der Verwirklichung dieses Planes absehen. Infolgedessen sah er sich genötigt, den preußischen Volkswirtschaftsrat in weit größerem Umfang, als anfänglich vorgesehen, auch zur Begutachtung wichtiger Reichsgesetze, insbesondere zur Beratung der für seine Reformpolitik wesentlichen Gesetzesentwürfe — wie die der Einführung des Tabakmonopols und der Unfallversicherung — heranzuziehen.

Die Tätigkeit des Volkswirtschaftsrates war nur von kurzer Dauer. Sowohl das preußische Abgeordnetenhaus wie auch der Reichstag lehnten ihn ab, weil sie darin ein von der Regierung abhängiges Nebenparlament sahen, von dessen Wirksamkeit sie eine praktische Ausschaltung der Volksvertretung befürchteten. Abgesehen von diesen politischen Gründen wurden von den Gegnern des Volkswirtschaftsrates auch Einwendungen

[78]) Vgl. hierzu: Curtius: Bismarcks Plan eines Deutschen Volkswirtschaftsrates, S. 21 f.

sachlicher Art gegen die neue Einrichtung erhoben [79]. Zunächst machten sie geltend, daß in den Parlamenten genügend sachverständige Vertreter aus allen Wirtschaftsgebieten vorhanden seien und daß es genüge, bei der Beurteilung besonders schwieriger wirtschaftlicher Gesetzesvorlagen gegebenenfalls jeweils zu diesem Zweck gebildete Enquêteausschüsse zu befragen. Ferner kritisierte die Opposition den Volkswirtschaftsrat als einen „Rückfall in das alte ständische Prinzip der Vertretung eines bestimmten Interesses in getrennten Verbänden“ [80]. In den Augen der Parlamentarier waren die Mitglieder des Volkswirtschaftsrates eben nicht Sachverständige, sondern in erster Linie Interessenten, die einseitig immer nur den Vorteil der jeweils durch sie vertretenden Gruppen erstrebten. Wiederholt wurde darauf hingewiesen, daß der Ausgleich der widerstreitenden Einzelinteressen der verschiedenen Wirtschaftsgruppen- und Verbände untereinander und ihre richtige Abwägung gegenüber dem Gesamtinteresse des Staates nur in den parlamentarischen Körperschaften möglich sein würde. - Schließlich stellte es sich heraus, daß der Volkswirtschaftsrat selbst Gesetzesvorlagen wie z. B. das Tabaksmonopol — ablehnte, die Bismarck gerade mit seiner Hilfe hatte durchführen wollen, so daß er auch für diesen seinen eigentlichen Sinn verlor.

Nachdem dieser Versuch, im Volkswirtschaftsrat eine sachverständige Interessenvertretung zu schaffen, mißlungen war, setzte Bismarck den Hebel an anderer Stelle an, und zwar plante er, das allgemeine durch ein Wahlrecht auf berufsständischer Grundlage zu ersetzen.

Bei der Errichtung des preußischen Volkswirtschaftsrates hatte sich gezeigt, daß die bestehenden beruflichen Organisationen zu schwach waren, um eine geeignete Grundlage für eine ständisch organisierte Volksvertretung abzugeben. Das Fehlen eines berufsständischen Unterbaues, insbesondere der Mangel einer machtvollen Standesbewegung des Handwerks, hatte Bismarck zu der Überzeugung geführt, daß es notwendig

[79]) Vergl. die Zusammenfssg. bei Herrfahrdt, a. a. O., S. 72 f.

[80]) Stenogr. Bericht d. Abg. H. vom 26. November 1880, abgedr. bei Marzisch, S. 19.

sei, zunächst einmal wirkliche Berufsgruppen zu bilden, die als Grundlage für eine ständische Organisation dienen konnten[81]. Um einen Zusammenschluß des Handwerks zu bewirken, hatte Bismarck schon kurze Zeit nach Einberufung des Volkswirtschaftsrates — nachdem er eine entsprechende Abänderung der Gewerbeordnung durchgesetzt hatte — die Bildung von Innungen propagieren lassen und gleichzeitig auch an die nicht organisierten Handwerker und Bauern die Aufforderung ergehen lassen, sich ebenfalls freiwillig zu korporativen Verbänden zusammenzuschließen. Nachdem aber der Volkswirtschaftsrat wiederholt abgelehnt worden war, befaßte sich Bismarck mit dem Plan, durch Errichtung von Gewerbekammern eine Interessenvertretung der produktiven Gewerbe, die sowohl das Handwerk wie auch das Kleingewerbe umfassen sollte, ins Leben zu rufen. Die Gewerbekammern sollten eine provinziale Einrichtung sein und die Wahlen hierzu von den Provinziallandtagen vorgenommen werden. Die neuen Körperschaften sollten also nach der Absicht Bismarcks als eine Art Provinzialvolkswirtschaftsräte wirken und so gleichzeitig den Unterbau abgeben für den preußischen bezw. den zu schaffenden Reichsvolkswirtschaftsrat. Zu der geplanten Bildung gewerblicher Selbstverwaltungskörperschaften in Gestalt der Gewerbekammern kam es jedoch ebensowenig wie zu der von Bismarck erhofften Wiederbelebung der Innungen. Größeren Erfolg bei seinen Bemühungen um die Organisierung der Berufsstände versprach sich Bismarck von der Bildung der Berufsgenossenschaften gelegentlich der Schaffung der Unfallversicherung. Schon bei der ersten Vorlage des Unfallversicherungsgesetzentwurfs hatte Bismarck durchblicken lassen, daß er mit der Errichtung der über das ganze Reich sich erstreckenden Zwangskorporationen in erster Linie politische Ziele verfolge. Die Berufsgenossenschaften sollten nicht allein die Durchführung der Unfallversicherung ermöglichen, sondern gleichzeitig die Grundlage abgeben für die Bildung von weiteren, alle Berufsklassen und Produktionsgruppen erfassenden korporativer Organisationen, die Bismarck dann zu politischen Organen

[81]) Zu den folg. Ausf. vergl. Marzisch, S. 49 f.

zu erheben gedachte[82]. Zu diesem Zweck sollten nicht nur für sämtliche Zweige der Industrie und nicht nur für die Arbeitgeber, sondern nach und nach für alle Berufe und Volksklassen derartige berufsgenossenschaftliche Verbände gebildet werden, von denen jede das Recht erhalten sollte, sich durch selbständige Abgeordnete vertreten zu lassen[83]. In den so geschaffenen korporativen Organisationen der produktiven Volksklassen hoffte Bismarck die Grundlage zu finden für eine künftige Volksvertretung, die „anstatt(!) oder neben dem Reichstag ein wesentlich mitbestimmender Faktor der Gesetzgebung" werden sollte[84]. Insbesonders nach seiner Entlassung hat Bismarck noch näher dargelegt, wie er zu einem Wahlgesetz mit Interessenvertretung hatte kommen wollen[85]. In zahlreichen Ansprachen — besonders an die Vertreter der Innungen und anderer gewerblicher Verbände — forderte er die „produktiven Stände", Industrie, Gewerbe, Landwirtschaft und Handel auf, sich freiwillig zu Berufsgenossenschaften zusammenzuschließen; nur so könnte sich die berufstätige Bevölkerung wehren gegen die „Drohnen im Staat", die Berufsparlamentarier, die nichts zu produzieren verstünden als Gesetze. Die Genossenschaften sollten für die Reichstagswahl ihre Kandidaten aufstellen und die Vertretung ihrer Interessen nicht den „Gelehrten" überlassen, den Abgeordneten, die ihre Interessen nachher vorzugsweise in

[82]) Den Vorschlag seines Referenten Bödiker, die Unfallvers. auf der Grundlage geografischer Verbände, z. Beisp. von Bezirksgenossenschaften aufzubauen, hatte Bismarck abgelehnt, weil dadurch das berufsgenossenschaftliche Prinzip durchbrochen und „politisch unverwendbar" sein würde (Randbem. B. z. Unf.-Vers.-Ges.-Entw., Februar 1882, abgedr. b. Marzisch, S. 30, Anm. 94.).

[83]) Anspr. a. d. Mitgl. d. dt. Innungen, 17. April 1895 (W. 13, S. 575).

[84]) Rothfels; Th. Lohmann u. d Kampfjahre d. staatl. Soz.-Politik, abgedr. b. Marzisch, S. 54, Anm. 24.

[85]) Über Bismarcks Stellung z Probl. der berufsst. Vertr. nach seiner Entlassg. vergl. Ges. W. Bd. 13, insbes.: Anspr. a. d. dt. Innungen vom 17. Juni 1895 (W. 13, S. 575 f.); ferner Anspr. a. d. Handels- und Gewerbek. Sekretär vom 9. Juli 1893, Anspr. a. d. Abordg. d. Bundes d. Landwirte vom 7. Juni 1895 u. a. m. Vergl. auch die Zusammenstellg. bei Marzisch, S. 91, Anm. 31.

Berlin, bei den Leuten „ohne Halm und Ar“ suchten. Aber auch dieser Versuch Bismarcks, gleichsam durch Organisation von unten her die Voraussetzungen für eine sachverständige Interessenvertretung zu schaffen, ist niemals praktische Wirklichkeit geworden. Den Grund für das Scheitern seines Planes hat Bismarck selbst einmal nach seiner Entlassung angegeben. „Ich habe dafür“, so führte er damals vor den Vertretern der deutschen Innungen aus, „kein Verständnis gefunden und ich habe, solange ich Minister war, zuviel Kämpfe nach außen und nach oben hin gehabt, um mich dem zu widmen und zu wenig Anklang im Reichstag“ [86].

Was Bismarck durch Schaffung neuer Institutionen nicht gelungen war, versuchte er schließlich durch Wiederbelebung einer schon verfassungsmäßig bestehenden Einrichtung nämlich durch Reaktivierung des Preußischen Staatsrates zu erreichen [87].

Der preußische Staatsrat, 1817 im Zusammenhang mit der Stein'schen Reform errichtet, sollte dazu dienen, die Krone in allen Fragen der Gesetzgebung und Verwaltung zu beraten. Unter dem konstitutionellen Regime hatte der Staatsrat diese seine politische Bedeutung allmählich eingebüßt und war schließlich zu einer Institution rein dekorativen Charakters geworden. Im Jahre 1862 hatte ihn daher Bismarck mit Zustimmung des Königs aufgelöst. Einige Jahre später, bereits 1868 hatte Bismarck zum ersten Mal den Versuch gemacht, den Staatsrat wiederum politisch in Aktion treten zu lassen, und zwar anläßlich der Weigerung des Staatsministeriums, Vertrauensmänner aus allen Parteien bei der Beratung der neuen Kreisordnung hinzuzuziehen. Da sich damals das Fehlen einer die Regierung bei ihrer Gesetzgebungstätigkeit beratenden Kammer

[86]) 17. April 1895 (W. 13, S. 575).

[87]) Zur Reaktivierung des Staatsrats vgl. die eingehenden histor. Untersuchg. bei Marzisch S. 34 f. und S. 59 f.; ferner Goldschmidt: Das Reich und Preußen im Kampf um die Führung. — Wegen der Bedeutung, die dem Staatsratsproblem in den Plänen Bismarcks zukommt, seien im folg. die verschiedenen Reaktivierungsversuche und die Erwartungen, die Bismarck daran knüpfte, in Kürze dargestellt.

deutlich fühlbar machte, hatte Bismarck daran gedacht, den Staatsrat zu reaktivieren und in ihm ein Organ zu schaffen, dessen Aufgabe es sein sollte, Gesetzesentwürfe, ehe sie dem Landtag zur Beschlußfassung vorgelegt wurden, in umfassender und sachgemäßer Weise zu prüfen, ferner solche Gesetzesvorlagen zu begutachten, über die das Staatsministerium ein Gutachten anforderte[88]. Ähnliche Absichten verfolgte Bismarck 1872 mit der geplanten Reform des Herrenhauses, das er zu einem der Regierung zur Seite stehenden und sie beratenden Organ mit dem „Charakter eines Staatsrats" und gleichzeitig zu einer Interessenvertretung der „ganzen besitzenden Klasse" umzubilden gedachte[89]. Auf diese Reaktivierungspläne griff Bismarck jetzt wiederum zurück, nachdem seine Bemühungen, sich durch Errichtung des Volkswirtschaftsrates und mittels Organisierung der Berufsstände eine sachverständige Beratungskörperschaft zu schaffen, gescheitert waren. Da der Staatsrat als verfassungsmäßige Einrichtung von Seiten des Reichstags und der Ministerien nicht angefochten werden konnte, glaubte Bismarck ihn als legale Grundlage für eine berufsständische Vertretung benutzen zu können. Ebenso wie der Volkswirtschaftsrat so sollte auch der Staatsrat nur eine beratende, nicht eine beschließende Tätigkeit ausüben dürfen. Seine Aufgabe sollte es sein, einmal Gesetzesentwürfe in sachkundiger Weise vorzubereiten, z. a. die von den einzelnen Ressortministern ausgearbeiteten Gesetzesvorlagen auf ihre praktische Brauchbarkeit hin zu prüfen und damit zu verhüten, daß Gesetze ein „einseitiges Produkt der Bürokratie" blieben, und so „ministerieller Unsinn glatt durch alle parlamentarischen Stadien ginge"[90].

[88]) Votum Bismarcks an das preuß. Staatsminist. v. 17. Dezember 1868 (W. 6 a, Nr. 1237).

[89]) Immediatbericht Bismarcks vom 6. November 1872 (W. 6 c, S. 24). Zu Mitgliedern des Herrenhauses sollten daher neben den bisherigen Vertretern der Aristokratie und des Großgrundbesitzes und der Zentral- und Provinzialbehörden ferner ernannt werden: Ein Dutzend der Höchstbesteuerten, sowie „ein korporatives Wahlelement . . . auf der Grundlage des größeren Grundbesitzes".

[90]) Denkschrift des Min. für Handel und Gewerbe an d. Staatsminist. vom 24. März 1883, abgedr. bei Goldschmidt a. a. O., S. 85; vgl. auch Gedanken und Erinnerungen, S. 426. Ferner Marzisch a. a. O., S. 59 f.

Zu diesem Zweck wollte Bismarck den Staatsrat auf eine breitere Grundlage stellen, d. h. ihn durch Heranziehung einer größeren Anzahl von Männern aus dem praktischen Leben zu einer berufsständischen Vertretung ausbauen. Daher sollte außer den bisherigen Mitgliedern des Staatsrates, den Ministern und höheren Verwaltungsbeamten auch eine Reihe nichtbeamteter, sachkundiger Persönlichkeiten von hervorragender Lebensstellung und mit praktischer Erfahrung vertreten sein, ferner Mitglieder des Herrenhauses, der einzelnen Volksvertretungen und des Volkswirtschaftsrates[91]. Der Staatsrat sollte sich in 7 Fachabteilungen gliedern, wobei in jeder Abteilung außer den zuständigen Fachleuten noch Mitglieder anderer Berufskreise vertreten sein sollten. In diesen Fachabteilungen, nicht im Plenum, sollte sich die Haupttätigkeit des Staatsrates entfalten und damit die Gewähr für eine schnelle, zuverlässige und streng von sachlichen Gesichtspunkten aus bestimmte Arbeit geboten sein[92].

Es lag von vornherein in der Absicht Bismarcks den Staatsrat zu einem Reichrat zu erweitern, in dem außer den Chefs der Reichsämter, den preußischen Ministern und den vom Kaiser ernannten Persönlichkeiten, auch Parlamentarier, Geschäftsleute und Arbeiter vertreten sein sollten[93]. Aber noch nicht einmal für Preußen ist Bismarck die Durchführung seiner Absichten gelungen. Bei der Heranziehung einer größeren Anzahl sachverständiger Laien neben den beamteten Mitgliedern

[91]) Vergl. Denkschrift des Unterstaatssekr. v Möller vom 21. Februar 1884 und Votum Bismarcks vom 20. März 1884, abgedruckt bei Marzisch, S. 62 und 64.

[92]) Marzisch, a. a. O, S. 75, 76, Anm. 77, 78.

[93]) Bismarck an Bötticher, 13. Januar 1884, abgedr. bei Goldschmidt, S. 298 f. Der Gedanke zur Errichtung eines Reichsrats taucht zum ersten Mal auf im Zusammenhang mit der geplanten Reform des Bundesrates; hierüber Goldschmidt a. a. O, S. 80: Bemerkenswert ist, daß Bismarck damals die Möglichkeit ins Auge faßte, den Bundesrat selbst zu einer wirtschaftlichen Interessenvertretung auszubauen, indem er vorschlug, Arbeiter, für die die Diäten verweigert werden sollten, zu Mitgliedern des Bundesrates zu ernennen.

des Staatsrates stieß Bismarck auf den Widerstand seiner Ministerkollegen: 6 Kaufleute und Industrielle und 12 Gutsbesitzer waren die einzigen Nichtbeamten, die schließlich zur Vertretung zugelassen wurden[94]. Damit war aber die eigentliche Grundidee Bismarcks, den Staatsrat zu einer sachverständigen Beratungskörperschaft auszubauen, zerstört, und so auch sein letzter Versuch, auf diese Weise zu einer berufsständigen Vertretung zu gelangen, gescheitert.

An dieser Stelle erscheint es angezeigt, die Frage aufzuwerfen: Hat Bismarck beabsichtigt, die neue berufsständische Vertretung neben den Reichstag als rein begutachtendes Organ zu stellen, oder plante er, die parlamentarischen durch die berufsständischen Körperschaften zu ersetzen? Die dem Reichstag gegenüber öfters wiederholte Behauptung Bismarcks, daß der Volkswirtschaftsrat und der preußische Staatsrat nur ein sachlicher Beirat der Regierung sein sollten, wird nicht als Beweis dafür anzusehen sein, daß die neuen Einrichtungen nicht dazu bestimmt waren, die bestehenden Parlamente auszuschalten. Zieht man in Betracht, daß Bismarck sowohl dem preußischen Volkswirtschaftsrat wie auch dem Staatsrat nicht nur Gesetzesentwürfe wirtschaftlicher, sondern auch solche politischer Natur zur Beratung vorzulegen beabsichtigte, vergleicht man ferner hiermit jene schon zitierte Äußerung Bismarcks, wonach die berufsgenossenschaftlich aufgebaute Vertretung *anstatt* oder neben dem Reichstag ein wesentlich mitbestimmender Faktor der Gesetzgebung werden sollte, so wird man die oben gestellte Frage im Sinn der zuletzt genannten Alternative beantworten müssen. Hiermit in engem Zusammenhang stehen auch die seit Ende der 70ger Jahre sich immer häufiger wiederholenden Drohungen Bismarcks, daß der Reichstag sich überlebt habe und daß möglicherweise ein Moment kommen würde, wo die deutschen Fürsten erwägen müßten, ob der bestehende Parlamentarismus mit dem Wohl des Volkes noch vereinbar sei — Gedankengänge, die sich dann 1890 zum Plan eines

[94]) Marzisch a. a. O., S. 74 und S. 95.

„legalen Staatsstreiches“ verdichteten[95]. Wenn es auch Bismarck damals zunächst darum ging, sich vom Reichstag los zu machen und der Sozialdemokratie das Wahlrecht zu entziehen, so gipfelte sein letztes Ziel doch wohl in einem Neuaufbau des Reiches und in einer Verfassung, in dem dann die geplante berufsständische Vertretung — wahrscheinlich in der Form einer Kombination von Staatsrat und Volkswirtschaftsrat — ihren Platz gefunden haben würde.

§ 3. Systematische Zusammenfassung.

Nachdem wir bisher die verschiedenen Versuche Bismarcks um die Schaffung einer berufsständischen Vertretung in ihrer historischen Entwicklung dargestellt haben, soll nunmehr im folgenden die Frage nach der Bedeutung einer solchen Vertretung und nach ihrer Stellung im Rahmen des Staatsganzen — also die staatsrechtlich theoretische Seite des Problems — erörtert werden. Für das Verständnis der berufsständischen Bestrebungen Bismarcks erscheint es jedoch notwendig, zuvor noch einmal die möglichen Formen eines ständischen Aufbaues, so wie sie seit dem Mittelalter historisch in Erscheinung getreten waren, in einem kurzen Überblick zu vergegenwärtigen. Die geschichtliche Entwicklung des Gedankens einer ständischen Vertretung hat sich im wesentlichen in 3 Stufen vollzogen[96].

1. Die Stände des Mittelalters waren selbständige Vertreter eigener Rechte, die dem Landesherren als gleichberech-

[95]) Vergl. hierzu Zechlin „Staatsstreichpläne Bismarcks u. Wilhelms II.“ Hinsichtlich der Durchführung seiner Staatsstreichpläne schwebten Bismarck zwei Möglichkeiten vor: entweder 1) Auflösung der 1867 zwischen den deutschen Fürsten geschlossenen Bundnisverträge oder 2) Trockenlegung des Reichstags durch Nichterscheinen von Bundesratsmitgliedern. Außerdem sollte der Reichstag — ein Gedanke übrigens, den Bismarck schon 1862 während des Verfassungskonflikts in Erwägung gezogen hatte — „zu nutzbaren Torheiten verleitet werden“ und sich auf diese Weise von selbst auszuschalten. Vergl. hierzu ferner: Zechlin: „Zur Kritik und Wertung des Bismarck-Reiches“ a. a. O., S. 547.

[96]) Zu den folg. Ausf. vergl. Rössle: Ständestaat und politisscher Staat S. 38 f.; Herrfahrdt: Das Problem der berufsständischen Vertretung, insbes. S. 59 und S. 69 f.

tigte Gewalten gegenüber traten. Das Zusammenwirken von Fürst und Landständen vollzog sich in der Form freier vertraglicher Vereinbarungen, die den Zweck hatten, die beiderseitigen Rechte festzulegen und gegeneinander abzugrenzen. Der Ständestaat des Mittelalters bildet also keine politische Einheit, sondern beruht auf dem Dualismus zweier selbsständiger Mächte: des Landesherren auf der einen, der Ständegruppen auf der anderen Seite.

2. Demgegenüber vollzog sich im 19. Jahrhundert die Wiederbelebung der Stände auf dem Boden der zur politischen Einheit gewordenen Nation und auf der Grundlage des modernen Repräsentativsystems. Die Stände in den vormärzlichen Verfassungen Deutschlands erscheinen daher nicht mehr wie bisher als Vertreter von Interessengruppen, sondern als Repräsentanten des Volkswillens gegenüber dem Monarchen — oder, nach der Definition der Theoretiker des früheren Liberalismus, als „natürliche Organe des wahren Volkswillens“ dazu bestimmt, „die Willkür des künstlichen Organes“ d. h. der Regierung zu beschränken und „die stete Lauterkeit ihres Willens“ zu gewährleisten[97]. Die ständische Vertretung bedeutet also nach dieser rationalistischen Auffassung ein zufällig gegebenes Mittel, das man für besser geeignet hält, den wahren Volkswillen zum Ausdruck zu bringen, als ein aus allgemeinen Wahlen hervorgegangenes Parlament.

3. Unter dem Einfluß des modernen Parteienlebens hat sich der Gedanke einer ständischen Vertretung erneut gewandelt[98]. Entscheidend für diese Auffassung ist, daß sie im Gegensatz zu der oben erwähnten sogenannten Älteren berufsständischen Lehre, die in den Ständen die Repräsentanten eines als einheitlich gedachten Volkswillens sah, einen solchen fertig vorhandenen Volkswillen überhaupt nicht kennt. Für sie existieren vielmehr nur die auseinanderstrebenden Teilwillensrichtungen der einzelnen Glieder des Volkes, die erst durch den über ihnen stehenden

---

[97]) Rotteck: Ein Wort über Landstände, Ges. u. nachgel. Schriften II, S. 405.

[98]) Hierüber Herrfahrdt a. a. O., S. 53 f.

unabhängigen Willen der politischen Führung zu einem einheitlichen Staatswillen zusammengefaßt werden. Die Stände erscheinen also nicht als Träger von „Wille und Gesinnung", ihre Aufgabe liegt vielmehr darin, die verschiedenartigen im Volke vorhandenen Wünsche und Meinungen der Regierung zu übermitteln, d. h, ihr das Tatsachenmaterial zu liefern, das dann die Grundlage abgibt für eine politsche Entscheidung und für die Formung des Staatswillens. Als Willensträger wird hierbei entweder eine starke monarchische Gewalt gedacht oder eine aus unparteiischen Persönlichkeiten bestehende Körperschaft. Im Hinblick auf die Einordnung der Stände im Rahmen des Staatsganzen ergibt sich damit im Verhältnis zu der alten Auffassung ein weiterer bedeutsamer Unterschied: Während dort die Stände in ihrer Gesamtheit zusammen mit dem Monarchen die staatliche Einheit bilden -- Stände und Regierung sich also auf derselben Ebene als gleichberechtigte Mächte gegenübertreten — erscheinen hier die Stände wohl als Vertreter eigener Rechte, aber untergeordnet einer starken Führungsgewalt. — Diese Auffassung, deren Wurzeln im Mittelalter liegen, die sich dann in Luthers Gedanken des „Amtes", — später in der Romantik, bei Frh. v. Stein und Hegel[99] und zuletzt in der sogenannten Neueren berufsständischen Lehre ausgeprägt findet, liegt auch den berufsständischen Plänen Bismarcks und seinen Versuchen um ihre praktische Durchsetzung zu Grunde.

a) Was zunächst die Stellung der berufsständischen Vertretung im Gesamtaufbau des Staates im allgemeinen betrifft, so ist es wichtig, daß Bismarck eine so zusammengesetzte Volksvertretung niemals als Organ der politischen Willensbildung angesehen hat. „Das Parlament", so hat er seine Auffassung einmal zum Ausdruck gebracht, „soll Übel verhindern können, es soll den Gefahren, die bei einer monarchischen Regierung und bei jeder Regierung mit Verschwendung, mit bürokratischer Beschränktheit und Auffassung vom grünen Tisch . . . . verbunden sein können, denen soll es ein Veto entgegen setzen. Es soll verhindern können, daß schlechte

[99]) Vergl. Politisches Testament des Frh. v. Stein vom 24. November 1808; Hegel: Rechtsphilosophie: § 302, 314, 315.

Gesetze gemacht werden, soll verhindern, daß das Geld des Landes verschwendet wird: aber regieren . . . kann es nicht“ [100]. Wohl hält auch Bismarck eine Verfassungsordnung für möglich, in der wie zum Beispiel in England das Parlament selbst Erzeuger des Staatswillens ist, aber dann dürfen nur zwei Parteien vorhanden sein, von denen die jeweils zahlenmäßig stärkste die Führung und Verantwortung für die Politik übernimmt [101]. Mit anderen Worten: das parlamentarische System ist nur möglich, wenn sich innerhalb des Parlaments eine dauernde positive Mehrheit findet, die bereit ist, mit der Regierung zusammen zu arbeiten. In Deutschland scheitert diese Möglichkeit an den Sonderbestrebungen der Parteien, die sich stets nur zu negativen Mehrheiten zusammenschließen, nämlich zu dem Zweck, die Regierung zu entmachten, die also nur destruktive Absichten haben. Den Parteien fehlt zudem „das Gefühl der Verantwortlichkeit für das Ganze“, bei ihnen überwiegen vielmehr eigensüchtige Fraktionsinteressen. Daher ist es notwendig, daß dem Parlament eine starke, unabhängige monarchische Regierung gegenüber tritt, die über allen Parteiinteressen stehend, kraft ihrer Autorität die verschiedenen divergierenden Willenseinrichtungen mit einander in Einklang und zum Ausgleich bringt. Aufgabe der Volksvertretung ist es dann, die Regierung über die tatsächlichen Lebensbedingungen und Bedürfnisse des Volkes zu

[100]) Rede vom 15. März 1884 (W. 12, S. 425/26).

[101]) In der Reichstagsrede vom 29. November 1881 (W. 12, S. 297) entgegnet Bismarck auf den Vorwurf des liberalen Abgeordneten Haenel, daß er die Parteien nicht zur Mitarbeit heranziehe, u. a. „Ich habe schon im Jahre 1847 auf dem Vereinigten Landtag einmal meine Überzeugung ausgesprochen, daß das englische System der Majoritätsregierung ein ganz zweckmäßiges sei, solange es nur . . . zwei Fraktionen in der Hauptsache gegeben habe, die miteinander abzählen, wer die Majorität hat, und sobald abgezählt ist, heißt es: „Ablösung vor“ und das Ministerium geht ab und das andere tritt vor.“ — Ähnlich äußert sich B. in einem Gespräch mit Cohen vom 30. Dezember 1880 (W. 8, S. 393), wo er die Ansicht vertritt, es sollten nur zwei Parteien existieren — für und gegen die Regierung. Wenn dann das Ministerium gestürzt sei, so sollte die siegende Partei gezwungen sein, ein neues Ministerium zu bilden. — Vergl. ferner Rede vom 9. Juli 1879 (W. 12, S. 120).

unterrichten und durch sachgemäße Beratung bei der Bildung ihrer Entschlüsse zu unterstützen. Dieser Funktion einer Volksvertretung entspricht am besten ihre Zusammensetzung auf berufsständischer Grundlage [102].

b) Stellung der berufsständischen Vertretung gegenüber der Staatsführung insbesondere: Theoretisch bestehen hier zwei Möglichkeiten: entweder ist die berufsständische Vertretung selbst mitentscheidender Teilhaber an der Staatsgewalt, oder sie steht als rein beratende Körperschaft neben der Regierung und wird von dieser zur sachlichen Information von Fall zu Fall herangezogen. Wenn auch Bismarck sich über die Frage nach der Art der Mitwirkung eines berufsständischen Parlaments niemals eingehender ausgesprochen hat, so wird man doch mit Sicherheit annehmen dürfen, daß er die Volksvertretung nicht auf die Rolle eines rein beratenden Organs zu beschränken gedachte, sondern daß er ihr darüber hinaus eine für die politische Willensbildung mitentscheidende Bedeutung zukommen lassen wollte. Für diese Annahme spricht nicht nur die schon bei Gelegenheit seiner Bemühungen um die Organisierung der Berufsstände erwähnte Bemerkung Bismarcks, wonach die berufsständische Vertretung „ein wesentlich mitbestimmender Faktor der Gesetzgebung“ werden sollte, sondern seine ganze politische Grundanschauung überhaupt, aus der heraus er Zeit seines Lebens die Notwendigkeit einer entscheidenden Mitwirkung der Volksvertretung betonte [103].

c) Die Frage, wie eine berufsständische Vertretung sich im einzelnen zusammensetzen sollte, z. Beisp. ob sie eine Vertretung rein wirtschaftlicher oder auch kultureller Interessen sein sollte, war für Bismarck im allgemeinen von untergeord-

[102]) Vergl. hierzu und zu den folg. Ausf. Herrfahrdt a. a. O., S. 69 f.

[103]) Vergl. hierzu die Ausf. Bismarcks in seiner Rede vom 24. Januar 1887, die er selbst als sein „politisches Glaubensbekenntnis“ bezeichnet. Es heißt dort u. a.: „ich halte es für unbedingt notwendig, daß die Monarchie korrigiert werde . . . durch die Notwendigkeit und Unentbehrlichkeit der Zustimmung zu jeder Änderung des gesetzl. Statusquo . . . , d. h. also, daß die gesetzgebende Gewalt geteilt werde . . .“, s. ferner Ged. und Erinnrg. (W. 15, S. 15).

neter Bedeutung[104]. Wichtiger war für ihn das Problem, auf welche Weise die Kräfte zu gewinnen seien, aus denen sie sich aufbaue. Auch hier sind wiederum zwei Möglichkeiten denkbar: entweder künstliche Schaffung neuer Formen berufsständischer Gliederung und Vertretung durch Organisation von oben her — oder organische Gliederung von unten durch freiwillige Bildung von Berufsgruppen. Während Bismarck anfangs die Grundlagen für eine berufsständische Vertretung dadurch zu gewinnen versucht hatte, daß er mit staatlichen Machtmitteln korporative Organisationen wie z. Beisp. die Berufsgenossenschaften, ins Leben rief, die er dann zu politischen Organen erheben wollte, hat er später diesen Weg verlassen und den freiwilligen Zusammenschluß aller Berufsgruppen — also eine ständische Gliederung von unten her — als einzig mögliche Form eines berufsständischen Aufbaues empfohlen. Bismarck ist also zu der Erkenntnis gelangt, daß die Kräfte zur Überwindung des überkommenen parlamentarischen Systems nicht von oben her, durch staatliche Organisation künstlich geschaffen werden können, daß sie vielmehr aus dem Volk selbst erwachsen müssen. Erst wenn das Volk selbst zu der Überzeugung gelangt ist, daß sich seine Interessen in einem Parteienparlament nicht vertreten finden, und wenn es sich dann von selbst zu neuen Gruppen zusammenschließt, ist der Zeitpunkt gekommen, daß auch der Staat helfend und organisierend eingreifen kann. Bei ihm liegt es dann, die verschiedenen Gruppen und Organisationen zu einer geschlossenen Einheit zusammenzufassen und sie in dieser Form als ständische Vertretung in das Gesamtgefüge seiner Ordnung einzubauen.

---

[104]) Zu den Vertretern der produktiven Stände rechnete B. offenbar auch die Gelehrten und Künstler, denn nach seiner Meinung war auch die Kunst produktiv um ihrer nationalen Bedeutung willen. (Anspr. an die Abordnungen aus Düsseldorf vom 29. März 1899 (W. 13, S. 521 f).

Zusammenfassung und Schluß.

Aus seiner ständisch-monarchischen Grundgesinnung heraus, die in einem starken Königtum und in den freien Ständen die beste Gewähr für die Machtstellung des preußischen Staates nach außen und innen sah, hatte Bismarck zu Beginn seiner politischen Laufbahn jede demokratisch organisierte Volksvertretung bekämpft und die Wiederbelebung der alten Geburtsstände und ihre Einfügung in den modernen Repräsentativstaat gefordert als ein Mittel, die bürgerlich wirtschaftlichen Interessen gegenüber dem Inhaber der Staatsgewalt wahrzunehmen. Die Erfahrungen der Frankfurter Jahre und die Erkenntnis, daß die Kammern ein wichtiges außenpolitisches Hilfsmittel im Kampf um die Vormachtstellung Preußens gegenüber der Donaumonarchie sein könnten, hatten ihn dann zur Anerkennung der seit der März-Revolution bestehenden Repräsentativvertretung geführt. Als zu Beginn der 60ger Jahre die Deutsche Frage immer mehr ihrer Entscheidung zutrieb, da reifte in Bismarck der Plan zu einer deutschen Nationalvertretung auf der Grundlage des allgemeinen Wahlrechts, mit deren Hilfe er Österreich aus dem deutschen Staatenverbande hinausdrängen und die deutschen Stämme zu einer machtvollen Einheit zusammenschließen wollte. In einer solchen demokratisch aufgebauten Volksvertretung wollte Bismarck zugleich das Organ schaffen, in dem alle im Volk vorhandenen Kräfte und Meinungen zu einer organischen Auswirkung gelangen sollten, und das sowohl mit den einzelnen Volksgliedern als auch mit der Regierung in unterbrochener Wechselwirkung stand. Nachdem aber der Reichstag die in ihn gesetzten Erwartungen enttäuschte und durch Parteienpartikularismus und Berufsparlamentariertum der lebendige Zusammenhang zwischen Volks- und Staatsführung, und damit das ganze Verfassungswerk Bismarcks bedroht schien, sah sich der Kanzler Ende der 70ger Jahre genötigt, sich nach einer neuen Grundlage für eine seinen Idealen entsprechende

Volksvertretung umzusehen. Durch Schaffung neuer Institutionen — wie durch Errichtung des preußischen Volkswirtschaftsrates und durch Bildung von Berufsgenossenschaften — einerseits, durch Wiederanknüpfung an eine schon verfassungsmäßig bestehende Einrichtung: durch Reaktivierung des preußischen Staatsrates andererseits versuchte Bismarck ein Parlament zu schaffen, das auf der beruflichen Gliederung des Volkes aufgebaut, ihm besser geeignet schien, die wirklichen Lebensverhältnisse der Nation zum Ausdruck zu bringen, als der von Parteiengegensätzen und Fraktionentum zersetzte Reichstag. In einer solchen berufsständischen Körperschaft hoffte Bismarck die Vertretung aller Volksinteressen, die sachliche Beratung der Regierung und damit jenes Organ zu finden, das die wechselseitige Verbindung zwischen Volks- und Staatsführung gewährleisten sollte.

Die Stellung Bismacrks zur Volksvertretung in ihrer Entwicklung vom geburtsständischen über den konstitutionellen zum berufsständischen Gedanken erscheint also, rückblickend gesehen, trotz der Verschiedenartigkeit in ihrer äußeren Ausprägung von jener Auffassung her bestimmt und gestaltet, die der Kanzler in seinen „Gedanken und Erinnerungen" selbst sein Ideal bezeichnet hat. Sie ist Ausdruck seines einen, unwandelbaren Staatsbewußtseins, das aus dem Ganzen heraus dachte, einer politischen Denkweise, die das Prinzip der Volkssouveränität ebenso bekämpfte wie das der Fürstensouveränität, den Absolutheitsanspruch des Monarchen ebenso wie den der Parteien, Reaktion gleichermaßen wie Revolution [105]. Für Bismarck bedeutet der Staat nicht, wie die auf dem individualistischen Naturrecht basierende liberaldemokratische Lehre verkündet hatte, eine auf der Fiktion des Gesellschaftsvertrags beruhende künstlich-rationale Schöpfung zu dem Zweck, dem höchstmöglichen Glück und Nutzen und der Freiheit des Individuums zu dienen — noch leitet er, wie die Begründer der reaktionären Staatstheorie es wahrhaben wollten, seine Daseinsberechtigung ab aus der metaphysisch

[105]) Über Bismarcks Staatsanschauung vergl. die Einleitung von H. Rothfels in „Bismarck — Deutscher Staat", S. 41. Ferner H. Herrfahrdt: Werden und Gestalt des Dritten Reiches, insbes. S. 41).

begründeten Gewalt des Monarchen. Staat ist für ihn weder ein Zweckverband atomistisch gedachter Individuen, noch ein Objekt fürstlicher Herrschaft. Vielmehr bedeutet er ihm ein durch sich selbst lebender Organismus, der sein Dasein nicht von außen her, durch rationale oder sonstige Zwecksbestimmung erhält, sondern einen in sich begründeten Eigenwert besitzt. Er ist das „sittliche Ganze", die „permanent identische Persönlichkeit". Ein solcher Staatsorganismus aber bedarf — damit er seine Einheit nach innen und seine Machtstellung nach außen hin bewahre — einer lebendigen Verbindung seiner Glieder untereinander und mit der politschen Führung; von diesem Grundgedanken aus ist Bismarcks Stellung zur Volksvertretung bestimmt, er bildet das Leitmotiv vor allem für seine berufsständischen Bestrebungen. Für Bismarck erscheint die Volksvertretung als dasjenige Organ, dem die Aufgabe zufällt, die verschiedenartigen Kräfte und Meinungen aller den Staat tragenden Volksglieder zusammenzufassen und in lebendige Verbindung zu bringen mit ihrem Haupt der politischen Führung. Aufgabe der Führung ist es dann, die mannigfachen auseinandergehenden und sich widerstreitenden Einzelinteressen zu einem einheitlichen politischen Gesamtwillen zusammenzufassen und etwa vorhandene Gegensätze kraft ihrer autoritären Stellung miteinander in Einklang und zum Ausgleich zu bringen. — Die Denkweise des politischen Liberalismus, die Volk und Staat, Parlament und Regierung als natürliche Gegner oder gar als zwei sich feindlich gegenüberstehende Mächte auffaßt, wird so durch eine neue, den Staat in seiner lebendigen Ganzheit betrachtende Auffassung überwunden: Für Bismarck beruht die staatliche Ordnung nicht auf einem polaren Spannungsverhältnis zwischen Volk und Führung, Regierung und Regierten, sondern auf der organischen Einheit von Haupt und Gliedern. Von dieser Anschauung ausgehend, die Volk und Staatsführung nicht als wesensverschiedene, sondern nur als innerhalb verschiedener Ordnungsstufen stehende, aber als in dieselbe Gemeinschaft einbezogene Kräfte begreift, sah auch der Kanzler „das Verhältnis von Regierenden und Regierten nicht . . . als das eines toten Gleichgewichts an, nicht als lähmenden Kompromiß, sondern als

dynamische Wechselwirkung, als eine Aufgabe, die nur durch Leistung immer wieder von neuem zu lösen war“ [106].

Die Ursachen für das Scheitern der Pläne Bismarcks liegen, abgesehen von den äußeren Umständen, die ihn an der Durchführung seiner Ideen hinderten — (Alter, Entlassung) in den politischen und sozialen Verhältnissen der damaligen Zeit begründet. Die zerklüftenden Mächte des Parteienwesens, die Ungelöstheit der sozialen Frage zumal standem dem von Bismarck erstrebten Ziel, der Zusammenarbeit aller wahren Volkskräfte über alle Parteien- und Klassengegensätze hinweg, entgegen. Schließlich aber — und hier liegt wohl der eigentliche und letzte Grund — es fehlte eine einheitliche, das ganze Volk durchdringende politische Gesamtanschauung, die die notwendige Voraussetzung bildet für jenes organische Zusammenwirken von Volk und Führung, wie es Bismarck vorschwebte. Wenn auch im Volksbewußtsein jene allgemein königstreue Gesinnung [107] im großen und ganzen lebendig geblieben war, so besaß sie doch nicht mehr die formende und gemeinschaftsbildende Kraft, die notwendig gewesen wäre, um ein in Klassen- und Parteiengegensätze zerrissenes Volk auf die Dauer auch im Inneren zur Einheit zusammenzufügen.

---

[106]) Rothfels a. a. O.; vergl. hierzu auch Bismarcks Begriff vom Volke, der die Gesamtheit aller Staatsglieder, also auch den Monarchen und die Regierung mit umfaßt: „Zum Volk gehören wir alle, zum Volk gehört auch seine Majestät der Kaiser, wir alle sind das Volk, nicht die Herren, die gewisse alte — liberal genannte und nicht liberal seiende Ansprüche vertreten. Das verbitte ich mir, den Namen Volk zu monopolisieren und mich davon auszuschließen. (Rede vom 14. März 1885 (W. 13, S. 15).

[107]) An seinem Glauben an die monarchische Überzeugung des ganzen Volkes und an die gemeinschaftsbildende Kraft des Königstums hat B. zeit seines Lebens festgehalten. Seine Auffassung hierüber umschreibt er u. a. einmal mit folgenden Worten: „Das Königtum hat eine werbende Kraft, gönnen Sie ihm, daß es aus seinem ministeriellen Inkognito heraustritt, und direkt zum Volke spricht“. Rede vom 15. Mai 1883 (W. 12, S. 425 f.).

Lebenslauf.

Ich wurde geboren am 20. Januar 1912 zu Völklingen (Saar) als Tochter des Arztes Dr. med. Heinrich Steil und seiner Ehefrau Mathilde, geb. Kaatzer.

Von Ostern 1918 bis Ostern 1926 besuchte ich die höhere Privatmädchenschule meiner Vaterstadt, anschließend die realgymnasiale Studienanstalt der städtischen Auguste-Viktoriaschule zu Saarbrücken. Dort legte ich Ostern 1931 die Reifeprüfung ab.

Sodann studierte ich Rechtswissenschaften an den Universitäten Bonn, München, Heidelberg, Kiel und Marburg. Am 25. Mai 1935 bestand ich die erste juristische Staatsprüfung beim Oberlandesgericht in Kassel.

Von September 1937 bis Februar 1939 war ich im Vorbereitungsdienst beschäftigt.